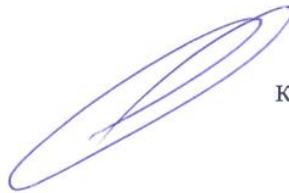


Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
Юридический факультет
Кафедра Конституционного и административного права

Программа высшего образования
Направление «Юриспруденция»
Профиль «Государственно-правовой»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ



Заведующий кафедрой:
к.ю.н. доц. Кленкина О.В.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ (ГРАЖДАНСКИХ, ВОЕННЫХ,
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ).**

Выполнил: Парфенов А.С.,
группа ЗЮ12

подпись



Научный руководитель:

к.ю.н., доцент Зубова
Алевтина Олеговна

подпись



Отлично

Самара
2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Теоретико-правовые основы административно-правового статуса государственного служащего.....	6
1.1. Понятие государственного служащего и нормативно-правовое регулирование его деятельности.....	6
1.2. Понятие и составные элементы административно-правового статуса государственного служащего.....	14
2. Особенности содержания административно-правового статуса отдельных категорий государственных служащих.....	33
2.1. Содержание административно-правового статуса государственных гражданских служащих.....	33
2.2. Содержание административно-правового статуса государственных служащих, состоящих на военной службе.....	45
2.3. Содержание административно-правового статуса государственных служащих, состоящих на государственной службе иных видов.....	52
Заключение.....	62
Список литературы.....	65

Введение

Актуальность темы исследования. В современных условиях одним из приоритетных направлений деятельности Российской Федерации является деятельность по совершенствованию системы исполнительной власти и повышению эффективности ее функционирования. Это связано с тем, что государство не может существовать без специально созданного аппарата, призванного реализовывать функции государства в самых различных сферах управления. Результаты выполнения государственных политических, экономических, социально-правовых функций определяются качественным состоянием всего государственного аппарата, главным образом, его кадрового потенциала.

Государственное управление, хотя и проявляется в системе всех ветвей публичной власти, однако наибольшим образом находит свое выражение именно в системе государственной служебной деятельности.

Государственная служба - специфический социально-правовой институт, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и существование государства. Эффективность государственной службы представляет собой важнейшее условие для стабильности государственной власти. Она призвана решать целый комплекс задач.

Основным и важнейшим субъектом реализации функций государства является государственный служащий. Именно он действует от имени и по поручению государства, через государственного служащего реализуются полномочия государственных органов во всех сферах жизни общества.

При этом эффективность и отлаженность механизма функционирования государства во многом зависит от уровня и качества наделения государственного служащего комплексом прав и обязанностей, образующим, наряду с рядом других элементов, административно-правовой статус рассматриваемого субъекта.

В течение последних 20 с лишним лет в отечественной правовой системе четко обозначилась тенденция к увеличению числа нормативных актов,

регламентирующих вопросы государственной службы и, как следствие, статус государственного служащего. Несмотря на это, многие вопросы, связанные с административно-правовым статусом госслужащих и, в частности, некоторых их категорий, так и остаются неразрешенными. В частности, вызывает много вопросов появление в законе формулировки «иные виды государственной службы», пришедшей на замену термину «правоохранительная служба». По сегодняшний день не вступило в силу определение «военная служба», приведенное в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Указанные обстоятельства, в свою очередь, негативно влияют на уровень правового регулирования административно-правового статуса отдельных категорий государственных служащих.

Указанные обстоятельства обусловили актуальность выбранной темы исследования.

Целью данной работы является комплексное изучение административно-правового статуса государственного служащего Российской Федерации.

Указанная цель может быть достигнута посредством решения следующих **задач**:

- проанализировать понятие государственного служащего, определить его роль в механизме государственного управления;
- изучить нормативно-правовую основу деятельности государственного служащего;
- определить понятие и выявить основные элементы административно-правового статуса государственного служащего;
- проанализировать содержание административно-правового статуса отдельных видов государственных служащих;
- выявить основные проблемы в нормативном регулировании административно-правового статуса государственного служащего, предложить варианты их решения.

Объектом исследования являются общественные отношения, прежде всего административно-правовые отношения, определяющие административно-правовой статус государственных служащих в Российской Федерации.

В качестве **предмета** выступают правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с административно-правовым статусом государственных служащих в Российской Федерации.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, регулирующие вопросы государственной службы в Российской Федерации, подзаконные нормативные акты, в первую очередь Указы Президента Российской Федерации, а также ведомственные нормативные акты, регламентирующие статус государственных служащих отдельных органов исполнительной власти.

В ходе исследования в качестве **теоретической базы** использовались монографии, учебная литература, научные статьи, авторефераты диссертаций. В работе мы опирались на труды представителей как трудового, так и административного права. В частности, указанный вопрос был предметом изучения таких ученых как Г.В. Атаманчук, О.Г. Баглай, Д.Н. Бахрах, В.Н. Васильев, А.С. Дугенец, Н.С. Манова, С.Н. Махина, Д.В. Осинцев, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Б.А. Страшун и др.

Методологическую основу составили исторический, аналитический, системный, логический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы научного исследования.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

Глава 1. Теоретико-правовые основы административно-правового статуса государственного служащего

1.1. Понятие государственного служащего и нормативно-правовое регулирование его деятельности

В соответствии со ст. 10 Федерального закона Российской Федерации от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (далее – Закон о системе госслужбы), федеральный государственный служащий - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Анализ имеющейся литературы относительно правового статуса государственных служащих позволил выделить ряд признаков рассматриваемой категории граждан:

1) государственный служащий - это физическое лицо, гражданин РФ не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и соответствующий квалификационным требованиям, установленным соответствующим федеральным законом.

Следует отметить, что государственная служба регламентируется множеством нормативных актов, функции государственных служащих, связанные с реализацией полномочий государственных органов, разнообразны (финансовая деятельность государства, развитие культуры, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, борьба с правонарушениями, внутренние дела, внешнеполитическая деятельность и т. д.), в связи с чем, квалификационные требования, в зависимости от конкретного вида государственной службы, различаются. Например, приказом Федерального

¹ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 (ред. от 23.05.2016), № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2003. – 02 июня. - № 22. - Ст. 2063.

архивного агентства от 04.12.2015 г. № 150-к¹ устанавливаются квалификационные требования, предъявляемые к государственным гражданским служащим Федерального архивного агентства. Приказ Роскомнадзора от 30.07.2012 № 726² устанавливает квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органов.

2) между государственным органом и государственным служащим заключается трудовой договор, согласно которому государственный орган и государственный служащий взаимодействуют между собой. государственному служащему присваивается в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание.

3) государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке. Содержание деятельности служащего, его правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и др. определяются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

В целях более полного понимания термина «государственный служащий», полагаем, целесообразно кратко обратиться к понятию «государственная служба».

В настоящее время нет единой точки зрения на его содержание. Впервые законодательное определение данного термина в постсоветской России было дано в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной

¹ О квалификационных требованиях, предъявляемых государственным гражданским служащим Федерального архивного агентства: Приказ Росархива от 04.12.2015, № 150-к // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2016. – 22 февраля. - № 8.

² Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органов: Приказ Роскомнадзора от 30.07.2012 № 726 // Российская газета. - 2012. – 05 сентября. - № 203.

службы Российской Федерации»¹, который утратил силу с 1 февраля 2005 г. В нем был закреплён подход, согласно которому государственная служба определялась как «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти». Несмотря на то, что приведенная дефиниция позволяла определять цели и функции рассматриваемого понятия, она подвергалась критике, поскольку ее было недостаточно для установления сущности государственной службы.

В настоящее время законодательное определение государственной службы получило более широкую трактовку и приводится в ст. 1 Закона о системе госслужбы, согласно которому государственная служба РФ - профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Предложенное законодателем определение предполагает функциональную характеристику государственной службы, но остается неразрешенным вопрос, на что направлена названная деятельность, иначе говоря, что выступает ее содержанием, а что - предметом правового регулирования государственных

¹ Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995 г. - 31 июля - № 31. - Ст. 2990 (утратил силу).

служебных отношений. Данный пробел восполняется в науке, где выделяются две позиции в подходах к государственной службе:

- институциональный, в рамках которого государственная служба рассматривается как социально-правовой институт, целью которого является обслуживание интересов не отдельного «политического» руководителя, а всего народа. В данном случае правовой институт государственной службы определяется как система правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы, статуса государственных служащих, гарантий и процедур его реализации, а также механизма прохождения государственной службы¹.

- деятельностный, когда государственная служба рассматривается как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов и носит политический характер. Так, Г.В. Атаманчук считает, что государственная служба - это «практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе»².

Исходя из признаков, названных в законодательном определении государственной службы, можно заключить, что указанный вид деятельности не самостоятельный и не первичный, а представляет собой обслуживание, обеспечение, содействие реализации государственных функций. Таким образом, можно рассматривать государственную служебную деятельность как элемент системы государственного управления³. При этом государственное управление и государственная служба рассматриваются как общее и частное.

¹ См.: Кутафин О.Е. Российская автономия. - М.: Проспект, 2006. - С. 143.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. - М.: Омега-Л, 2010. - С. 514.

³ См.: Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления // Российский юридический журнал. - 2010. - № 5. - С. 67.

Государственное управление, хотя и проявляется в системе всех ветвей публичной власти, однако наибольшим образом находит свое выражение именно в системе государственной служебной деятельности¹.

Правовая основа деятельности государственного служащего стала формироваться в 90-е гг. прошлого века, после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации², Первой ступенью в этом процессе стало появление Указа Президента Российской Федерации 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»³.

Апробация нововведения была признана успешной, и 31 января 1995 г. на основе Конституции России 1993 г. был принят упоминавшийся нами выше первый основополагающий для всей системы государственной службы законодательный акт - Федеральный закон № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Одновременно была принята целая серия подзаконных нормативных правовых актов, ведущее место среди которых заняли указы Президента Российской Федерации, сформировавшие систему государственных должностей и их градацию, а также конкретные условия материально-технического и денежного обеспечения государственных служащих⁴. Здесь надо заметить, что на многие категории служащих статус государственных служащих и особенно условия государственной службы не распространялись. Это касалось лишь тех, чьи должности попали в специально созданный Реестр государственных должностей Российской Федерации,

¹ См.: Арутюнова С.Э. Государственная служба как особый вид деятельности государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 1 (102). - С. 42.

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. Ст. 4398.

³ Об утверждении положения о федеральной государственной службе: Указ Президента РФ от 22.12.1993, № 2267 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - 27 декабря. - № 52. - Ст. 5073 (утратил силу).

⁴ См.: Миронов А.Л., Маилян С.С. Взаимосвязь государственной службы с иными институтами и ее влияние на государственное управление // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 11. - С. 26.

утвержденный Указом Президента РФ от 11.01.1995 № 33 «О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих»¹.

В настоящее время правовое регулирование государственной службы осуществляется на уровне:

- Конституции Российской Федерации, устанавливающей, в частности, право на равный доступ к государственной службе (ст. 32).

- федеральных законов, к которым относится упомянутый выше закон «О системе государственной службы РФ», регулирующий финансово-экономические, правовые и организационные основы государственной гражданской службы РФ, а также отношения, касающиеся поступления на государственную гражданскую службу, её прохождения и прекращения. Кроме того, к нормативным актам данного уровня следует отнести Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе»², Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О воинской обязанности и военной службе»³.

- подзаконных нормативных актов, в частности, указов Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 26.01.2017) «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴, от 01.02.2005 № 112 (ред. от 18.12.2016) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»⁵. Кроме того, вопросы прохождения государственной службы устанавливаются на уровне приказов отдельно взятых исполнительных органов (министерств, служб, агентств).

¹ О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих: Указ Президента РФ от 11.01.1995, № 33 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 3. - Ст. 174 (документ утратил силу).

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 (ред. от 03.04.2017), № 79-ФЗ // Российская газета. - 2004. - 31 июля. - № 162.

³ О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 (ред. от 01.05.2017), № 53-ФЗ // Российская газета. - 1998. - 02 апреля. - № 63-64.

⁴ О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31.12.2005 (ред. от 26.01.2017), № 1574 // Собрание законодательства РФ. - 2006. - 02 января. - № 1. - Ст. 118.

⁵ О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 18.12.2016), № 112 // Российская газета. - 2005. - 03 февраля. - № 20.

- нормативно-правовых актов субъектов РФ.

Таким образом, необходимо констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации создана объемная нормативная база для реализации государственной службы на различных уровнях.

Следует отметить, что современное законодательство разделяет лиц, занимающих государственные должности, и государственных служащих. Служба на государственных должностях Российской Федерации, как и на государственных должностях ее субъектов, законодательно выведена из общего контекста государственной службы. Ч. 2 ст. 1 Закона о системе госслужбы однозначно определяет, что деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, данным Законом не регулируется.

Для более точного понимания различий рассматриваемых категорий отметим, что исчерпывающий сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации установлен Указом Президента РФ от 11.01.1995 г. № 32¹. К ним, в частности, относятся Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания, судьи федеральных судов и т.д.

Перечень государственных должностей субъектов Российской Федерации установлен Указом Президента РФ от 04.12.2009 г. № 1381².

В свою очередь, должности государственной службы, согласно ч. 4 ст. 8 Закона о госслужбе, распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

¹ О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 (ред. от 26.01.2017), № 32 // Российская газета. – 1995. – 17 января. - № 11-12.

² О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.12.2009 (ред. от 05.10.2015), № 1381 // Собрание законодательства РФ. – 2009. - 07 декабря. - № 49 (2 ч.). - Ст. 5921.

Реестр должностей федеральной государственной службы образуют: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов.

Итак, лица, замещающие государственные должности РФ и субъектов РФ выведены из правового регулирования государственной службы. Данное положение вещей подвергается критике некоторыми авторами. Так, по мнению В.В. Кардашевского, государственная служба - это целостный социально-правовой институт, т.е. не сумма служб на разных уровнях и в разных подсистемах государственного аппарата, а единая государственная служба одному государству, его создавшему, с соответствующим объемом инфраструктуры. Именно такое понимание государственной службы позволит использовать ее для реализации функций государства, обеспечения верховенства закона и, в конечном счете, соблюдать права и свободы человека, повышать качество жизни населения¹.

Полагаем необходимым согласиться с приведенной точкой зрения, поскольку при существующем положении вещей лица, замещающие государственные должности «выведены» за пределы правового поля государственной службы, однако они обязаны реализовывать функции государства, т.е. служить ему и соответственно являться государственными служащими. Законодатель тем самым создает предпосылки для неоднозначного толкования и применения норм права.

Переходя к вопросу о видах государственных служащих, следует отметить, что их классификацию целесообразно проводить по тем же основаниям, по которым классифицируется сама государственная служба.

Так, в ст. 2 Закона о госслужбе сказано, что система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу иных видов.

¹ См.: Кардашевский В.В. Соотношение понятий «государственная служба» и «государственное управление» // Вестник Московского университета МВД России. - 2011. - № 8. - С. 234.

В свою очередь, система государственной гражданской службы в России представлена федеральной государственной гражданской службой и государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации.

Кроме того, государственная служба отличается по видам в зависимости от выполнения функций государственными служащими: 1) в федеральных (представительских) органах государственной власти; 2) в органах государственной исполнительной власти (субъектов Российской Федерации); 3) в органах судебной власти; 4) в органах прокуратуры; 5) в вооруженных силах; 6) в органах национальной безопасности; 7) в органах внутренних дел; 8) на дипломатической службе; 9) на таможенной службе и др.

Более подробно к административно-правовым статусам отдельных категорий государственных служащих мы обратимся в следующей главе.

1.2. Понятие и составные элементы административно-правового статуса государственного служащего

Правовой статус государственного служащего представляет собой комплексную характеристику его положения как субъекта права.

Так, исходным пунктом характеристики правового статуса государственного служащего Российской Федерации является конституционный статус гражданина Российской Федерации. Государственный служащий России, как и всякий субъект права - гражданин РФ, имеет права, свободы и обязанности человека и гражданина, установленные Конституцией и рядом других нормативных правовых актов. Вместе с тем с момента замещения государственной должности он становится субъектом государственно-служебных отношений: наделяется особыми правами и обязанностями, на него возлагается ответственность за исполнение обязанностей.

Административно-правовое положение государственного гражданского служащего характеризуется, прежде всего, его общегражданскими правами и обязанностями, а затем - обязанностями и правами по занимаемой государственной

должности, а также ответственностью за неисполнение или ненадлежащее исполнение этих обязанностей¹.

Кроме того, статус государственного служащего включает в себя статус работника в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации, а также административно-правовой статус в соответствии с законодательством о государственной службе.

По нашему мнению, административно-правовой статус выражает наиболее важные и существенные связи государственного гражданского служащего с органами государственного управления.

Вследствие этого он, с одной стороны, представляет собой базу для становления и реализации иных прав и обязанностей, конкретизируясь и развиваясь в них, а с другой – непосредственно входит в любой из правовых статусов в качестве его важнейшей составной части².

Существуют различные точки зрения на определение административно-правового статуса государственного служащего. В частности, предлагается понимать его как совокупность юридических элементов, выражающих специфику предусмотренных и закрепленных общим (прежде всего Конституцией РФ) и специальным (административным) законодательством обязанностей и прав, свобод и правоограничений, социально-правового обеспечения и гарантий, поощрений и ответственности, определяющих сущность государственно-служебных отношений, субъектами которых они выступают³.

Ю. Н. Стариков, анализируя правовой статус государственных служащих, пришел к выводу, что этот статус представляет собой совокупность прав, свобод,

¹ См.: Комахин Б.Н. Административно-правовое положение государственного гражданского служащего в условиях реформы государственной службы // Современное право. - 2013. - № 10. - С. 70.

² См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013. – С. 211.

³ См.: Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2003. - С. 27.

обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством¹.

Анализ имеющихся в литературе определений показал, что все они сводятся к мнению о том, что административно-правовой статус – это, прежде всего, совокупность отдельных элементов, закрепленных на законодательном уровне и обеспеченных государством.

Существование специального правового статуса гражданина - государственного служащего опосредовано следующими особенностями:

- государственный служащий осуществляет деятельность, имеющую публично-правовую направленность и в этом аспекте играющую важную роль в развитии современного российского государства. При этом государственный служащий наделен государственно-властными полномочиями. Государственный служащий, реализующий государственно-властное полномочие, вправе давать основанные на законе распоряжения и указания лицам, не находящимся по отношению к нему в непосредственном подчинении, выступать от имени государственного органа и государства в целом, применять в некоторых случаях меры государственного принуждения².

- статус государственного служащего предоставляется лицу (гражданину) в связи с его специфическими качествами (осуществление профессиональной служебной деятельности, направленной на обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности);

- гражданин - государственный служащий обладает дополнительными правами и обязанностями по сравнению с гражданами России, не имеющими данного статуса;

- права и свободы государственного служащего определяются с учетом возможностей их реализации в условиях осуществления государственно-служебной

¹ См.: Старилов Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. - 2013. - № 3 (26). - С. 108.

² См.: Братановский С.Н. Административное право: учебник. - М.: Директ-Медиа, 2013. – С. 153.

деятельности, что влечет за собой некоторые существенные ограничения в правах и свободах;

- все государственные служащие равны перед законом и несут ответственность, установленную для граждан Российской Федерации, с учетом особенностей своего правового статуса¹.

Таким образом, административно-правовой статус государственного служащего является специальным и может быть определен как его особое правовое положение в обществе и государстве, обусловленное системой предусмотренных нормами административного и трудового законодательства прав, свобод, гарантий, обязанностей и ответственности, юридически закрепленных Конституцией и законодательством Российской Федерации в целях реализации данной категорией граждан прав и свобод, закрепленных в ч.4 ст. 32 и ч.1 ст. 37 Конституции РФ.

Статус государственного служащего приобретает с момента заключения служебного контракта и издания приказа о назначении на должность либо с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа, в некоторых случаях – с момента принятия присяги.

Итак, административно-правовой статус государственных служащих включает в себя такие элементы как права и обязанности, ограничения, запреты, гарантии, ответственность. В данном параграфе мы обратимся к их общей характеристике. Применительно же к конкретным категориям государственных служащих, данные элементы более подробно будут рассмотрены в следующей главе.

Права и обязанности государственных служащих.

В качестве основного элемента правового статуса государственного служащего выступают права государственного служащего.

¹ См.: Жукова С.М. Статус государственного служащего как субъекта административных правоотношений // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. - 2015. - № 26. - С. 22.

При этом следует различать должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности и общие права и обязанности, установленные для государственных служащих независимо от замещаемых ими государственных должностей.

Что касается второй категории прав, то, в настоящее время, на законодательном уровне подобный перечень не определен. Ранее он содержался в ст. 9 Федерального закона РФ от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Тем не менее, исходя из анализа действующих нормативных актов, можно сделать вывод, что в основном, перечисленные в данном нормативном акте права сохраняют актуальность и в настоящее время для всех категорий государственных служащих. Так, они имеют право на:

- ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;
- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;
- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы;
- продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;
- переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;
- пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы.

Что касается обязанностей, возлагаемых на государственных служащих, независимо от конкретного вида службы, то они могут быть выявлены в результате анализа Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об

утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»¹.

Так, государственные служащие призваны:

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;

- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;

- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

Дополнительные обязанности касаются государственных служащих, наделенных организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, которые, согласно рассматриваемому нормативно-правовому акту, также призваны:

- принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;

¹ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 (ред. от 16.07.2009), № 885 // Собрание законодательства РФ. – 2002. - 19 августа. - № 33. - Ст. 3196.

- принимать меры по предупреждению коррупции.

Ограничения и запреты

Помимо прав и обязанностей, важнейшим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются ограничения и запреты.

Известно, что государственная служба в современных условиях в определенной степени ограничивает правовой статус сотрудников, которые, обладая широким кругом полномочий в сфере государственного управления, вместе с тем обязаны соблюдать устанавливаемые законом запреты и ограничения¹. Их главная роль состоит в обеспечении эффективного функционирования органов государственной власти, в установлении правовых преград возможному злоупотреблению со стороны госслужащих, создании условий для независимости осуществления должностных полномочий и реализации установленных Конституцией РФ прав и свобод служащих. Они стимулируют, структурируют и повышают эффективность профессиональной деятельности, призваны недопустить конфликта частных интересов государственного служащего и публичных интересов общества и государства².

Исходя из этого, государство, может устанавливать пределы и ограничения прав служащих, с учетом обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов³.

Необходимо отметить, что, несмотря на активное применение термина «ограничение» в российском законодательстве, единый подход к его пониманию отсутствует.

Не углубляясь в анализ имеющихся в науке определений, отметим, что, на наш взгляд, наиболее точно сущность правовых ограничений отражает следующее

¹ См.: Зверев А.В., Шмегельская Ю.А. Административно-правовое регулирование запретов и ограничений в отношении сотрудников правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран // Уголовно-исполнительное право. – 2016. - № 3. – С. 46.

² См.: Шпаковский Ю. Г., Романов Е. Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. - 2005. - № 3. - С. 25.

³ См.: Беляева Ю.Г. Пределы законодательного ограничения прав государственных служащих в современной России // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 10. - С. 151.

определение: правовое ограничение свободы личности представляет собой предусмотренное правовыми нормами уменьшение количества вариантов юридически дозволенного поведения личности путем установления различных пределов такого поведения¹.

Рассуждая об ограничениях, установленных в отношении государственных служащих, необходимо обратиться к вопросу о соотношении понятий «ограничения» и «запреты», поскольку зачастую их значения отождествляются.

Некоторые авторы считают ограничения разновидностью запретов, рассматривая их в качестве частичных или неполных запретов². На наш взгляд, с данной точкой зрения трудно согласиться, поскольку правовое явление должно определяться одним и тем же термином - либо правовым запретом, либо правовым ограничением. Полагаем, правовые запреты и ограничения выступают как два различных способа правового регулирования.

Основное различие заключается в том, что правовые запреты указывают на юридическую невозможность определенного поведения, которое фактически возможно, в отличие от правового ограничения, представляющего собой не только юридический, но и фактически невозможный вариант поведения. Оно всегда есть ограничение какого-либо субъективного права, причем такое, которое обеспечивается обязанностями соответствующих должностных лиц³.

Так, например, гражданин Российской Федерации не может быть принят на государственную службу (гражданскую, военную, иную), если он вступившим в силу решением суда признан недееспособным или ограниченно дееспособным. Это – ограничение. Государственному служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом. Это – запрет.

¹ См.: Ягофарова И.Д. понятие и пределы правового ограничения свободы человека (теоретико-правовой аспект) // Право и образование. – 2004. - № 3. – С. 125.

² См., напр.: Фаткуллин Ф. Н., Фаткуллин Ф. Ф., Маликов М. Ф. Теоретические основы реализации права / Монография. – М., 2009. – С. 342.

³ См.: Нурмагамбетов Р.Г. Конституционно-правовые запреты, ограничения и дозволения как способы правового регулирования общественных отношений // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: право. – 2007. - № 12. – С. 74.

Ограничение – условие, при котором лицо не может быть принято на государственную службу или не может на ней находиться. Запрет – то, что нельзя делать, находясь на государственной службе.

Ограничения, применяемые в отношении конкретных категорий государственных служащих (гражданских, военных, иных) устанавливаются в законах, регулирующих соответствующие виды государственной службы, однако, как показал анализ, данные нормы во многом носят схожий характер.

Так, в частности, в ст.16 Закона о государственной гражданской службе РФ приводятся перечень случаев, при наличии которых гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Среди таковых случаев, в частности: признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу; близкое родство или свойство с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; выход из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства и т.д.

Схожие положения содержатся и в других нормативных актах, регулирующих отдельные виды государственной службы.

Устанавливая возможность применения ограничений в отношении государственных служащих, закон, вместе с тем, устанавливает пределы таких ограничений. При этом, в основном, дублируются положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, в подпункте 4 п. 3 ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» четко установлено, что «ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного

стра, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства».

Ограничения и запреты для государственного служащего имеют абсолютный характер, т. е. они действуют для него в течение всего времени прохождения службы и не могут быть отменены или заменены другими положениями.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ограничения и запреты на государственной службе являются необходимыми элементами административно-правового статуса госслужащего, направленными на обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства. Они являются правовыми средствами, сдерживающими противозаконное поведение указанных граждан в установленных законом границах, и создающими оптимальные условия для удовлетворения взаимных интересов, как субъектов отношений власти-подчинения, так и государства, и общества в целом.

Гарантии

Важным условием повышения эффективности работы государственных органов является усиление трудовой мотивации государственных гражданских служащих и создание на государственной службе эффективной системы гарантий, установленных федеральным законом. Социальные гарантии государственных служащих объективно стимулируют оптимизацию функционирования органов государственного управления в Российской Федерации. Именно поэтому социальные гарантии влияют на эффективность госслужбы и качество решения задач, возложенных на государственного служащего.

Государственные гарантии как составная часть социально-правового статуса гражданского служащего играют компенсирующую, мотивирующую и обеспечивающую роль. Их соблюдение призвано возместить ограничения и запреты, связанные с государственной службой, мотивировать к более эффективному исполнению служебных обязанностей и обеспечивать условия,

необходимые гражданскому служащему для успешной реализации служебных обязанностей, гарантировать правовую и социальную защиту служащих¹.

В науке административного права предлагается следующее определение: государственные гарантии государственных служащих - это прямые денежные выплаты или иные материальные блага, предоставляемые государственным служащим независимо от вида государственной службы федеральными законами либо изданными во исполнение этих федеральных законов, открытыми для доступа неограниченному кругу лиц указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для обеспечения их правовой и социальной защищенности, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности кадров государственной службы, а также компенсации налагаемых федеральными законами ограничений»².

Полагаем, данный подход ограничивает понятие государственных гарантий и отражает только один их аспект – социальный. Вместе с тем, гарантии – это не только выплаты и материальные блага. Это, в общем виде, правовые средства, выраженные в нормативно-правовых предписаниях, реализация которых может обеспечить или обеспечивает возможность реализации иных нормативно-правовых предписаний³.

В связи с изложенным гарантии государственных служащих следует рассматривать в более широком смысле. Так, государственному служащему, независимо от вида службы, гарантируются: условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей; денежное содержание и иные выплаты,

¹ См.: Кашина М.А. Государственные гарантии на гражданской службе как элемент социально-правового статуса региональных гражданских служащих // Государственная служба. Вестник координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе. – 2008. - № 2. – С. 58.

² См.: Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. - 2007. - № 4 (124). - С. 55.

³ См.: Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации. Автореф. дисс. канд. юрид наук. - Краснодар, 2009. – С. 12.

предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными правовыми актами субъектов Федерации; ежегодный оплачиваемый отпуск; переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания за период обучения; пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи государственного служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы.

В качестве гарантии деятельности государственного служащего следует рассматривать и их защиту со стороны государства от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Никто не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то нормативными установлениями.

Юридическая ответственность

Взаимосвязь ответственности и правового статуса личности отмечали многие исследователи этих правовых явлений.

Так, например, Н.К Матузов писал: «Прочность и стабильность правового статуса граждан достигается не только с помощью закрепления за ними необходимого комплекса прав и свобод, но и посредством возложения на них четких юридических обязанностей и ответственности перед обществом, перед другими людьми. Без этих элементов правовое положение каждого отдельного человека было бы юридически необеспеченным и непрочным».

Понятие «юридическая ответственность государственных служащих» имеет свои особенности, а именно под понятием «ответственность в управлении» имеется в виду юридическая ответственность индивидуальных субъектов управления –

государственных служащих. Суть юридической ответственности государственного служащего содержится в юридической обязанности соблюдать и исполнять требования норм права, а в случае их нарушения – юридической обязанности претерпеть осуждение и различные правоограничения¹.

Юридическую ответственность, и это касается не только ответственности государственного служащего, следует рассматривать в двух аспектах - позитивном и негативном.

Ее позитивный аспект возникает из обязанности указанных субъектов надлежащим образом выполнять возложенные на них должностные обязанности, точно следуя нормам российского законодательства². Так, например, в современном российском законодательстве о государственной службе достаточно четко прослеживается позитивный аспект юридической ответственности государственных служащих. Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 14.09.2006 № 876³, определяет, что ответственность в работе гражданских служащих по поддержанию высокого качества исполнительской дисциплины выступает критерием для увеличения или снижения размера надбавки к должностному окладу гражданского служащего (подп. 1 п. 3). Негативный аспект связан с наступлением для ответственных субъектов неблагоприятных правовых последствий в случаях нарушения ими правовых норм, ненадлежащего осуществления возложенных на них должностных обязанностей. Целью реализации такого рода ответственности является не столько наказание виновных и восстановление нарушенного права, сколько обеспечение легитимного и эффективного функционирования органов государства и должностных лиц.

¹ См.: Ежова Н.В. К вопросу о понятии юридической ответственности государственных служащих // Вектор науки ТГУ.- Серия: Юридические науки. - 2013. - № 1 (12). - С. 11.

² См.: Арзамаскин Н.Н., Сандальникова Е.В. Система видов юридической ответственности государственных служащих в Российской Федерации // Право и образование. - 2008. - № 6. - С. 108.

³ Об утверждении Порядка выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим таможенных органов РФ: Приказ ФТС РФ от 14.09.2006, № 876 // Российская газета. – 2006. – 07 октября. - № 225.

Другими словами, сущность юридической ответственности заключается в точном и активном исполнении государственным служащим своих обязанностей, и в случае их неполного или неправильного выполнения, претерпеть неблагоприятные последствия, материального, дисциплинарного или организационного характера¹.

Согласно российскому законодательству государственные служащие могут привлекаться к следующим видам ответственности: дисциплинарной, административной, уголовной, материальной и гражданско-правовой.

Принимая во внимание широкий круг представленных в юридической науке толкований категории «дисциплинарная ответственность» и учитывая двойственный, административно-трудовой характер государственной службы под дисциплинарной ответственностью государственного служащего следует понимать применение к нему дисциплинарных взысканий за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей и дисциплинарных норм².

Основанием привлечения к дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка.

На законодательном уровне термин «дисциплинарный проступок» раскрыт в ряде источников. В ст. 192 Трудового Кодекса Российской Федерации законодателями под дисциплинарным проступком понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей»³.

Применительно к дисциплинарной ответственности государственных служащих, толкование данного термина происходит с учетом специфики их правового статуса. Так, например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 57) дисциплинарным проступком называется неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по

¹ См.: Баторова Т.П., Суменков А.С. Некоторые вопросы административной ответственности государственных служащих // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке. Материалы VI международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Юридического факультета. - Улан Удэ, 2015. - С. 28.

² См.: Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 18.

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 (ред. от 01.05.2017) № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. - № 256.

его вине возложенных на него служебных обязанностей, а ст. 12.1 Федерального закона «О статусе судей в РФ» дисциплинарный проступок определяется как «виновное действие (бездействие) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения настоящего Закона и (или) кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи». Схожая дефиниция дисциплинарного проступка представлена и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации РФ».

В регулировании института государственной службы и дисциплинарной ответственности юридическая наука до сих пор не дает однозначного ответа на вопрос о соотношении норм трудового и административного права. В рамках действующей законодательной базы не существует единого нормативно-правового акта, всесторонне упорядочивающего вопросы применения мер дисциплинарной ответственности: служащие, работники и учащиеся привлекаются к ответственности за совершенные дисциплинарные проступки в соответствии с нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности и юридической силы¹.

Полагаем целесообразно присоединиться к мнению о необходимости систематизации всех норм права, касающихся дисциплинарной ответственности. В основу такой систематизации, может быть положена их отраслевая принадлежность правовых норм и субъектов, привлекаемых к данному виду ответственности.

В настоящее время имеет место процесс обособления государственной службы, являющейся важнейшим институтом административного права, в самостоятельную отрасль служебного права с собственным предметом, методом и нормативной основой. Это, в свою очередь, дает основания ставить вопрос о

¹ См.: Шуаипов А.А., Ястребов О.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в РФ: концептуальные вопросы // Глобализация и публичное право. Материалы III Международной научно-практической конференции. - М.: РУДН, 2015. - С. 168.

дифференциации дисциплинарной ответственности государственных служащих как института служебного права в системе юридической ответственности¹.

Переходя к вопросам административной ответственности государственных служащих, необходимо отметить, что Кодекс об административных правонарушениях² (далее – КоАП) не упоминает государственного служащего как самостоятельного субъекта ответственности. Вместе с тем, в качестве возможных субъектов ответственности в Особенной части КоАП указано должностное лицо. Оно подлежит ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Понятие «должностное лицо» закреплено в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, где в качестве признаков должностного лица выделяют наделение его распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а также выполнение им организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций в государственных органах, органах местного самоуправления.

К организационно-распорядительным функциям можно отнести, например, функции, связанные с руководством коллективом, подбором кадров, организацией труда или службы подчиненных, поддержанием дисциплины, применением мер поощрения и наложением дисциплинарных взысканий.

Исходя из изложенного выше, можно сделать вывод о том, что распорядительными полномочиями являются полномочия по управлению людьми или организациями, а под административно-хозяйственными полномочиями понимается управление вещами.

Следовательно, для того, чтобы определить, является ли конкретный государственный служащий должностным лицом, необходимо выяснить, обладает

¹ См.: Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Современное право. - 2008. - № 4. - С. 93.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 (ред. от 07.06.2017) № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. - № 256.

ли он правом осуществлять управление людьми, организациями или вещами¹. Такие полномочия могут указываться в нормативных правовых актах, утверждающих положения об органах исполнительной власти, в соответствующих административных регламентах по выполнению функций органов исполнительной власти, в должностных регламентах и служебных контрактах. Следует отметить, что похожим образом складывается ситуация с уголовной ответственностью государственных служащих. Тождественное определение должностного лица приводится в ст. 285 Уголовного кодекса РФ.

Возвращаясь к административной ответственности государственного служащего, отметим, что специфика их административной ответственности состоит в том, что они несут ее лишь за те административные проступки, которые совершены ими при исполнении должностных обязанностей.

В целом, следует отметить, что привлечение к административной ответственности ставит своей целью укрепление исполнительской дисциплины и повышение ответственности государственных служащих. Определение государственных служащих как особого субъекта уголовной и административной ответственности и применение в отношении них более жестких санкции еще раз подчеркивают важность соблюдения обязательств государственных служащих перед обществом.

Действенная система поощрения и контроля на государственной службе в сочетании с неотвратимостью и персональной юридической ответственностью государственных служащих способна справиться с поставленными перед государственным аппаратом задачами. Одно усиление юридической ответственности государственных служащих без достижения ее неотвратимости неспособно обеспечить превентивную цель юридической ответственности и, как следствие, сформировать в стране правовое государство².

¹ См.: Ястребов О. Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Закон и право. – 2010. – № 3. – С. 59.

² См.: Сандальникова Е.М. Роль института юридической ответственности государственных служащих в формировании в России правового государства // Правовое государство: проблемы

Для государственных служащих установлена материальная ответственность. Она выполняет правосстановительную функцию и наступает за должностной проступок, который причинил материальный ущерб органам государственной власти (в том числе органам исполнительной власти). Материальная ответственность состоит в возмещении виновным служащим причиненного им имущественного ущерба или вреда. Сама по себе материальная ответственность не исключает привлечения виновного лица и к дисциплинарной ответственности.

Действующее законодательство о государственной службе не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности государственных служащих. Однако, как известно, в сфере регулирования государственно-служебных отношений действует законодательство о труде. Поэтому соответствующие статьи ТК РФ или специальных законов и иных нормативных правовых актов распространяются и на случаи материальной ответственности государственных служащих.

Подводя итог первой главе, следует отметить, что к настоящему времени в Российской Федерации сформирована достаточно обширная нормативная база, регламентирующая статус государственных служащих, который складывается из конституционного статуса российского гражданина, статуса работника в соответствии с трудовым законодательством и административно-правового статуса, в соответствии с законодательством о государственной службе. Под административно-правовым статусом государственного служащего, в свою очередь, следует понимать систему предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей, гарантий, запретов, ограничений и мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, а также за нарушение запретов и ограничений, связанных с государственной службой.

Часть из указанных элементов является общей для всех категорий государственных служащих, другая часть определяется спецификой конкретного вида государственной службы, к которой мы обратимся в следующей главе.

Глава 2. Особенности содержания административно-правового статуса отдельных категорий государственных служащих

2.1. Содержание административно-правового статуса государственных гражданских служащих

Ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе (далее - Закон о гражданской службе), определяет гражданского служащего как гражданина Российской Федерации, взявшего на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

Исходя из данного законодательного определения, полагаем целесообразным кратко обратиться к понятию государственной гражданской службы.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона о гражданской службе государственная гражданская служба Российской Федерации - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Государственная гражданская служба проходит в государственных органах, образованных в установленном законом порядке и наделённых государственными полномочиями для осуществления функций государственной власти. Лицо, находящееся на государственной службе, служит государству и выполняет работу по реализации задач и функции государства, подпадая под специальный правовой режим, реализует от имени государства его цели и функции, отнесённые законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации к государственной службе, что придаёт государственной службе параметры публично-правового института¹.

¹ См.: Агеев О.Г. Правовое регулирование государственной гражданской службы // Российское государственное управление. - 2015. - № 4. - С. 96.

Административно-правовой статус государственного гражданского служащего, помимо Закона о гражданской службе, регламентируется рядом указов Президента РФ, в частности: от 01 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»¹, от 01 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»², от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»³, от 01 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»⁴. Кроме того, отдельно следует отметить принятый недавно Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016-2018 годы»⁵.

Государственные служащие гражданской службы подразделяются на федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. На уровне субъектов также действуют законы о государственной службе, принятые законодательными органами власти соответствующих субъектов Российской Федерации и действующие на их территории. Например, в Самарской области действует Закон

¹ О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 30.09.2013), № 113 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 07 февраля. - № 6. - Ст. 440.

² О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 28.08.2015), № 110 // Российская газета. – 2005. – 03 февраля. - № 20.

³ О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ: Указ Президента РФ от 16.02.2005, № 159 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 21 февраля. - № 8. - Ст. 629.

⁴ О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 18.12.2016) № 112 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 07 февраля. - № 6. Ст. 439.

⁵ Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ Президента РФ от 11.08.2016, № 403 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 15 августа. - № 33. - Ст. 5165.

Самарской области от 06.04.2005 № 103-ГД «О государственной гражданской службе Самарской области»¹.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы (см. Указ Президента от 31.12.2005 № 1574).

Следует отметить, что на сегодняшний день государственная гражданская служба является единственным видом государственной службы, в отношении которой утвержден перечень типовых должностей федеральной государственной службы каждого из установленного законом видов, несмотря на то, что, согласно п. 1 ст. 9 Закона о системе государственной службы, по всем видам государственной службы должны быть утверждены соответствующие реестры (перечни).

Согласно ст. 13 закона о гражданской службе, 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.

Важным является то обстоятельство, что с принятием указанного закона государственная гражданская служба перевела ведения трудовых отношений на основу служебного контракта. Ранее действовавший закон об основах государственной службы не содержал специальных положений, которые бы устанавливали государственно-правовые отношения органа государственной власти и служащего, замещающего должность гражданского служащего при поступлении на государственную службу. И до вступления в силу указанного закона подобные правоотношения строились на основе трудового договора. По нашему мнению,

¹ О государственной гражданской службе Самарской области» (вместе с «Реестром должностей государственной гражданской службы Самарской области»): Закон Самарской области от 06.04.2005, № 103-ГД // Волжская коммуна. – 2005. - 07 апреля. - № 62.

отказ от понятия «трудовой договор» в пользу служебного контракта произошел в виду того, что термин «трудовой договор» недостаточно точно отражает требования к кандидатам на замещения должностей государственной гражданской службы. Так Трудовой кодекс РФ устанавливает минимальный возраст для заключения трудового договора 16 лет. В Законе о гражданской службе четко прописано, что кроме владения государственным языком и наличия высшего профессионального образования, так же кандидат на замещения должностей государственной гражданской службы должен быть не моложе 18 лет. А.А. Осин отмечает, что «словосочетание «служебный контракт» более точно отражает природу государственно-служебных отношений¹. Именно подписание служебного контракта наделяет гражданина Российской Федерации достигшего 18-ти летнего возраста, владеющего государственным языком и дипломом о высшем профессиональном образовании статусом государственного гражданского служащего.

Административно-правовой статус государственного гражданского служащего, обладая общими с юридическими статусами иных субъектов права чертами (теоретическая конструкции состава, общее назначение и др.), характеризуется рядом особенностей, которые придают ему качественную и количественную определенность.

Переходя к анализу отдельных элементов административно-правового статуса государственного служащего, отметим, что в административно-правовой науке вопросу регламентации административно-правового статуса государственного гражданского служащего, а также классификации их прав и обязанностей в современный период уделено недостаточное внимание.

Основные права и обязанности гражданского служащего, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, сформулированы и нормативно закреплены в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹ См.: Осин А.А. Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта // Трудовое право. - 2007. - № 5. – С. 65.

Под правами государственного служащего понимаются обусловленные Конституцией РФ, установленные федеральным законом, иными правовыми актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Обязанности государственного служащего - обусловленные Конституцией РФ и установленные федеральным законом, иными правовыми нормативными актами для обязательного систематического осуществления функции (основные действия), составляющие в своей совокупности сущность профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Ограничения, связанные с гражданской службой, установлены в ст. 16 Закона о гражданской службе. К их содержанию мы обращались в предыдущей главе. В целом, можно сделать вывод о том, что ограничения на службе являются необходимыми элементами административно-правового статуса государственного гражданского служащего, направленными на обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства. Они являются правовыми средствами, сдерживающими противозаконное поведение указанных граждан в установленных законом границах, и создающими оптимальные условия для удовлетворения взаимных интересов, как субъектов отношений власти-подчинения, так и государства, и общества в целом¹.

Отдельное внимание необходимо уделить вопросам запретов, связанных с государственной гражданской службой. Их достаточно объемный перечень закреплен в ст. 17 Закона о гражданской службе.

Законодатель, устанавливая для государственных служащих различные запреты, пытался таким образом предотвратить возможность использования данными субъектами служебных полномочий в своих личных интересах. Все эти правоограничения можно условно разделить на пять групп.

¹ См.: Волкова В.В., Петрушкина А.В. Административные запреты и ограничения на государственной гражданской службе // Публичное право: проблемы реализации и развития. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Воронеж: ООО «Ритм», 2017. – С. 65.

Первая группа запретов была введена в целях воспрепятствования незаконному обогащению государственных служащих посредством злоупотребления своими должностными полномочиями. В рамках данной группы запретов необходимо акцентировать внимание на изменения, произошедшие в законодательстве о гражданской службе в декабре 2014 года¹. В частности, была значительным образом расширена формулировка, касающаяся запрета для государственных гражданских служащих на занятие предпринимательской деятельностью.

В новой редакции он звучит следующим образом: гражданскому служащему запрещено «заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом РФ или субъекта РФ в соответствии с федеральными законами или законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией».

Указанная новелла была введена в рамках реализации приоритетного направления совершенствования законодательства в сфере государственного управления, а именно борьбы с коррупцией.

Необходимость указанного изменения определялась тем, что на практике иногда возникали вопросы относительно объема запрета гражданским служащим заниматься предпринимательской деятельностью. В частности, неясно было, распространяется ли этот запрет только на случаи осуществления ими индивидуальной предпринимательской деятельности либо также на осуществление предпринимательской деятельности посредством учреждения различных

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Федеральный закон от 22.12.2014, № 431-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 24 декабря. - № 293.

хозяйственных обществ и других предпринимательских структур¹. С внесением указанных изменений данная проблема была решена.

В развитие сказанного следует отметить, что получение дополнительного заработка гражданским служащим за счет другой оплачиваемой деятельности строго ограничено. Если ранее Федеральным законом от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» ему разрешалось лишь «заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью», то теперь «гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов» (ч. 2 ст. 14 Закона о гражданской службе)².

Государственному гражданскому служащему запрещается получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц. Под вознаграждениями понимаются: подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и др., полученные от физических и юридических лиц. Запрет настолько строг, что даже подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, передаются им по акту в государственный орган, где он служит, так как признаются собственностью РФ (или ее субъекта)³.

Исключение составляют лишь случаи, установленные ст. 575 ГК РФ: не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Вторая группа - запреты, направленные на обеспечение конституционного принципа разделения властей, а равно на обеспечение самостоятельности органов

¹ См.: Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба: изменения в сфере противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. – 2015. - № 2 (47). – С. 7.

² См.: Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего // Вестник Российской таможенной академии. - 2012. - № 2. - С. 63.

³ См.: Гусельникова О.Ю., Антошин В.А. Ограничения и запрещения дарения на государственной и муниципальной службе как элементы системы профилактики и противодействия коррупции в сфере публичного управления // Политика, государство и право. – 2016. - № 6 (54). –С. 27.

местного самоуправления и профсоюзных организаций. К их числу следует отнести запреты на одновременное замещение должностей государственной службы и государственных должностей, выборных должностей в органах местного самоуправления, а также оплачиваемых выборных должностей в профсоюзных организациях.

Третья группа - запреты, обусловленные недопустимостью использования государственным служащим своего должностного положения в интересах других государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан вопреки интересам российского государства. Например, государственным гражданским служащим запрещается выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц (за исключением случаев, предусмотренных законом) и т.д.

Четвертая группа - запреты, обусловленные недопустимостью использования государственным служащим своего должностного положения в интересах политических партий, иных общественных объединений и религиозных объединений вопреки интересам службы. В частности государственному 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 и т.д.

Пятая группа - запреты, направленные на обеспечение соблюдения государственным служащим правил публичного поведения и распространения служебной информации. Государственным служащим запрещено использовать в целях, не связанных с гражданской службой, государственное имущество; разглашать или использовать служебную информацию (включая сведения конфиденциального характера); допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности

государственных органов, их руководителей, если это не входит в их должностные обязанности¹.

Таким образом, изучение административно-правового статуса государственных гражданских служащих выявило весьма широкий круг разнообразных запретов, призванных не допустить возможное коррупционное поведение в государственном аппарате. Однако довольно низкая эффективность их реализации позволяет нам уверенно говорить о существующих в этой сфере проблемах правоприменительного характера

Переходя к рассмотрению особенностей ответственности государственного гражданского служащего как элемента его административно-правового статуса, обратим внимание на то, что правовая природа дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих производна от содержания правоотношений, складывающихся на государственной гражданской службе². В юридической науке сложились различные мнения по разграничению правоотношений на государственной службе на публично-правовые и частноправовые, т.е. регулируемые нормами конституционного, административного или трудового права.

Однако современные правовые реалии таковы, что нормативные правовые акты о государственной гражданской службе не только устанавливают множество положений, которые содержатся в трудовом законодательстве, но и определяют, что нормы трудового права применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Законом о гражданской службе.

На необходимость применения норм трудового права в отношениях, складывающихся на государственной гражданской службе, также указывают

¹ См.: Абезин Д.А., Алексеева А.П. Законодательные запреты как одно из направлений противодействия коррупции среди государственных гражданских служащих в России // Всероссийский криминологический журнал. - 2015. - № 4. - С. 658.

² См.: Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вектор юридической науки. - 2014. - № 2. - С. 145.

правовые позиции Конституционного Суда РФ¹ и Верховного Суда РФ. В этой связи можно сделать вывод о том, что на государственных гражданских служащих распространяются общие нормы трудового права о правах, об обязанностях, о поощрениях и об ответственности работников, не связанные с существом государственно-служебных отношений.

Касаемо административного законодательства, необходимо отметить, что оно не относит государственного гражданского служащего к специальному субъекту административной ответственности. Соответственно, государственный гражданский служащий подлежит административной ответственности как физическое или должностное лицо.

В науке предлагается дифференцировать понятие должностного лица как субъекта административной ответственности, а также выделить государственного гражданского служащего как подвид (разновидность) должностного лица и определить его в качестве специального субъекта административной ответственности. Безусловно, государственный гражданский служащий только в том случае может быть специальным субъектом административной ответственности, когда он по должностному регламенту и административному регламенту государственного органа наделен полномочиями должностного лица².

Смешанная правовая природа профессиональной служебной деятельности на гражданской службе обуславливает, во-первых, возможность применения к государственным гражданским служащим и дисциплинарной, и административной ответственности. Во-вторых, смешанный публично-правовой характер отношений на государственной гражданской службе определяет особенности институтов дисциплинарной и административной ответственности государственного гражданского служащего.

Особое внимание стоит обратить на определение понятий и содержание оснований дисциплинарной и административной ответственности на

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П // Вестник КС РФ. - 2011. - № 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2012 № 31-П // Вестник КС РФ. - 2013. - № 3.

² См. Кандрина Н.А. Указ. соч. - С. 144.

государственной гражданской службе. Российским законодательством недостаточно четко определен понятийный аппарат этих двух видов юридической ответственности в системе государственной гражданской службы, что порой приводит к проблемам квалификации правонарушения либо как дисциплинарного, либо как административного.

Федеральный законодатель занимает осторожную позицию в вопросе об определении понятий дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих: их просто нет. В Законе о гражданской службе дисциплинарная ответственность как формальное понятие не определена. Она представлена через институт дисциплинарных взысканий, которые представитель нанимателя имеет право применить к государственному гражданскому служащему за совершение дисциплинарного проступка. Значит, можно сделать вывод о том, что дисциплинарный проступок является основанием дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего.

В ст. 57 Закона о гражданской службе раскрыто содержание дисциплинарного проступка: «...неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей...».

Также в юридической литературе существует спор и складывается практика по вопросу применения и дисциплинарной, и административной ответственности за одно и то же правонарушение, совершенное государственным служащим. К примеру, административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.27 КоАП РФ о нарушении должностным лицом законодательства о труде и об охране труда, содержит одновременно признаки дисциплинарного и административного правонарушения и влечет соответственно 2 вида ответственности. В этой связи дисциплинарным проступком государственного гражданского служащего можно назвать непредоставление в установленный срок расчета или документов при прекращении работником службы. Этот же государственный гражданский служащий может быть и субъектом административной ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ, если согласно административно-правовому статусу он является

должностным лицом. Следовательно, представитель нанимателя имеет право применить к государственному гражданскому служащему дисциплинарное взыскание (ст. 57 Закона о гражданской службе), а должностное лицо федеральной инспекции труда и подведомственных ей государственных инспекций труда назначить административное наказание (ст. 5.27 и 23.12 КоАП РФ). Подобное положение вещей следует признать несправедливым, поскольку подразумевает двойную ответственность субъекта за одно правонарушение.

В сегодняшних административно-правовых реалиях за административные правонарушения, связанные с неисполнением служебных обязанностей, совершаемые государственными служащими – должностными лицами, предусмотрен в большинстве своем штраф, в исключительных случаях такая санкция, как предупреждение. Думается, что назрела необходимость более широко использовать такую меру ответственности, как дисквалификация, применяя ее за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; за отказ в предоставлении информации; за разглашение информации с ограниченным доступом. Установление такой меры ответственности, полагаем, повысит уровень эффективности административной ответственности государственных служащих.

В настоящее время определяются следующие векторы развития института административной ответственности государственных служащих в современном российском государстве:

- направленность на масштабные изменения законодательства об административных правонарушениях в целях комплексного повышения эффективности института административной ответственности;
- направленность на совершенствование антикоррупционных норм административного законодательства на основе комплексного анализа исполнения антикоррупционных правовых предписаний госслужащими;

- направленность на усиление этической (в том числе патриотической) составляющей государственной службы с акцентом на обеспечение антикоррупционного характера поведения государственных служащих¹.

Подытоживая сказанное, отметим, что правовая природа дисциплинарной и административной ответственности государственных гражданских служащих обусловлена смешанным характером правоотношений, складывающихся на государственной гражданской службе. Публично-правовой характер, особенности содержания и структуры этих отношений позволяют вести речь о так называемой общей служебной ответственности государственных гражданских служащих, разновидностями (подвидами) которой выступают дисциплинарная и административная ответственность.

2.2. Содержание административно-правового статуса государственных служащих, состоящих на военной службе

Закон о системе государственной службы Российской Федерации выделяет военную службу, как отдельный самостоятельный вид государственной службы. Однако в правовом регулировании статуса военнослужащих на сегодняшний день существует ряд проблем. Дело в том, что определение правового статуса государственных служащих военной службы также не получило своего надлежащего правового регулирования. Определение военной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 6 Закона о системе государственной службы, до сих пор не вступило в силу по причине того, что федеральный закон о военной службе, отвечающий всем требованиям современного законодательства, до сих пор не принят (ст. 19 Закона о госслужбе). Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»² (далее – Закон о статусе военнослужащих) и Федеральный закон от 28 марта 1998 года №53-ФЗ «О

¹ См.: Лисняк А.Н. Современное осмысление развития административной ответственности государственных служащих в российском праве // Юридическая наука и практика. - 2016. - Том 12. - № 1. - С. 156.

² О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 (ред. от 03.04.2017), № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - № 22. - 1998. - 01 июня. - Ст. 2331.

воинской обязанности и военной службе»¹ (далее - Закон о военной службе) приняты задолго до вступления в силу Закона о системе государственной службы и не отвечают в полной мере его положениям

Необходимо особо подчеркнуть, что по должностям федеральной военной службы единый реестр также еще не принят. Отсутствие систематизации законодательной базы, регламентирующей прохождение государственной службы, безусловно, создает определенные трудности в правоприменительной деятельности, затрудняет формирование государственной службы как единого государственного института.

Действующее законодательное определение военной службы содержится в ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Поскольку военная служба является разновидностью государственной службы, ей свойственны все общие признаки последней. Наряду с этим, у военнослужащих есть свои особенности. В отличие от гражданских служащих, военнослужащие исполняют специфические обязанности.

Так, главной обязанностью военнослужащих является защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы в случаях, предусмотренных Законом о статусе военнослужащих. К таковым данный Закон относит случаи участия в боевых действиях, выполнения задач в условиях чрезвычайного положения и военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов; исполнения должностных обязанностей; несения боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнения обязанностей в составе суточного наряда и др. (ст. 37 Закона).

В соответствии с Законом о статусе военнослужащих, статус военнослужащих включает в себя общегражданские права и свободы (закрепленные

¹ О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 (ред. от 01.05.2017), № 53-ФЗ» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - 30 марта. - № 13. - Ст. 1475.

в Конституции Российской Федерации), общие обязанности, специальные и должностные.

Таким образом, в военном праве традиционно выделяются, помимо общих, еще должностные обязанности, определяемые общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, ведомственными приказами, специальные обязанности.

С учетом изложенного представляется целесообразным выделить следующие виды (уровни) правового статуса военнослужащих:

- общегражданский статус (конституционные права и свободы);
- государственный статус (права и обязанности, распространяющиеся на государственных служащих, которые касаются и военнослужащих в частности);
- общий статус военнослужащих (права, обязанности, ограничения и запреты, касающиеся военнослужащих всех родов и войск);
- ведомственный статус военнослужащих (права, обязанности, ограничения и запреты, определяемые в соответствии с осуществляемой деятельностью);
- должностной статус военнослужащих (права и обязанности, налагаемые на военнослужащего в соответствии с занимаемой должностью);
- специальный статус военнослужащих (дополнительные права и обязанности, налагаемые в определенные моменты и временно, например, такие как применение оружия, силы; предъявление требований, обязательных для исполнения в период несения боевого дежурства)¹.

К особенностям статуса государственных служащих военной службы, кроме выполнения специфических функций и задач принято относить: принятие ими военной присяги; наличие воинских званий; обязательный характер военной службы для отдельных категорий граждан; детальность правового регулирования военно-служебных отношений; особенности в защите прав участников военно-служебных отношений; право на хранение, ношение, применение и использование оружия;

¹ См.: Шветова К.Г. Ведомственный статус военнослужащих Российской Федерации // Военное право. - 2016. - № 2 (38). - С. 30.

специфика ограничений военнослужащих в гражданских, личных, политических и социально-экономических правах¹.

Особым является порядок поступления на службу и её прохождение. Примером может служить установление определенных требований к психологическим качествам для прохождения военной службы.

Другой одной особенностью является правовой режим действия принципов военной службы, определяющие основы её организации и функционирования.

Военная служба иногда обладает обязательным свойством. Это свойство характеризуется: во-первых, способом привлечения на военную службу при помощи призывов (очередных и по мобилизации), так на военную службу призываются граждане мужского пола от 18 до 27 лет (если не предусмотрена отсрочка или случай освобождения от неё). Во-вторых, лицо, призванное на военную службу, в пределах установленных сроков, не имеет право по собственному желанию менять место прохождения службы, должность или прекращать исполнение служебных обязанностей, а так же менять характер служебных обязанностей (их условие и выполнение).

Ст. 27.1 Закона о статусе военнослужащих: на военнослужащего, если иное не предусмотрено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции»² и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации. Установление таких исключений и определение военнослужащих, в отношении которых применяются

¹ См.: Бондаренко М.В. Военная служба в государственном механизме Российской Федерации // Наука и практика. - 2014. - № 2 (59). - С. 33.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 (ред. от 03.04.2017), № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 30 декабря. - № 266.

данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Военная служба характеризуется наличием дополнительных запретов в отношении военнослужащих. Особенность запретов на военной службе заключается в том, что они отражаются в комплексной отрасли права – в военном праве, включающем в себя нормы различных отраслей права (конституционного, административного, уголовного, финансового и др.), объединенных одним предметом регулирования общественных отношений, складывающихся в области военной деятельности государства по обеспечению обороны страны и военной безопасности государства¹.

Запреты в отношении военнослужащих направлены, прежде всего, на поддержание боевой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, обеспечение обороны страны и военной безопасности государства. То есть в первую очередь они обеспечивают государственные интересы. Но без защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, как высших ценностей современного общества, сегодня нельзя рассматривать ни одну сферу общественной жизни, в том числе и военную. В связи с чем оправдано и юридически необходимо наличие на военной службе запретов, защищающих права и законные интересы военнослужащих. Например, запрет на отдание военнослужащим приказа или распоряжения, не имеющих отношения к исполнению обязанностей военной службы, запрет на увольнение с военной службы военнослужащих, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, без предоставления им жилых помещений и т.д.

Помимо закрепления в открытых для доступа нормативных правовых актах запреты на военной службе отражаются также в документах, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и правовых актах для служебного пользования. Кроме того, необходимо отметить наличие на военной службе антикоррупционных запретов.

¹ См.: Скрипель В.А. Понятие и признаки запретов на военной службе // Новое слово в науке: перспективы развития. - 2015. - № 4 (6). - С. 302.

Наличие специального административно-правового статуса военнослужащих, также является особенностью военной службы. Федеральным законом «О статусе военнослужащих» установлено, что военнослужащий как гражданин РФ реализует своё право на труд посредством прохождения военной службы.

Особенной чертой военной службой являются специальные материальные обеспечения, воплощающие в виде денежных выплатах, натурального обеспечения (примером может служить предоставление жилплощади военнослужащим) или специальные льготы. Связано это с особым характером обязанностей в целях решения поставленных специфических задач.

Система отношений данного вида службы регулируются множественными законами или иными нормативными актами, которые устанавливают специфику, как государственной военной службы, так и правового статуса военнослужащих.

Ещё одной особенностью военной службы является военная присяга. Как правило, к присяге приводятся граждане, впервые поступившие на военную службу или не проходившие военную службу и впервые призванные на военные сборы. После принятия присяги военнослужащий приобретает полный объем своих служебных прав и обязанностей. Нарушение военной присяги влечет за собой дисциплинарную или уголовную ответственность¹.

В законодательстве установлены большие различия в привлечении к административной ответственности военнослужащих по сравнению с государственными гражданскими служащими.

В настоящее время военнослужащих выделяют как особых субъектов административной ответственности². Так, в силу ст. 2.5. КоАП по общему правилу за административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность, за исключением правонарушений, перечень которых предусмотрен

¹ См: Метелкин О.И. Военная служба как вид государственной службы в Российской Федерации // Вестник ЧитГУ. - 2011. - № 4 (71). - С. 74.

² См.: Кондратьев С. М. Юридическая ответственность военнослужащих по административному праву: вопросы теории и правового регулирования / Монография. - М.: Юрлитинформ, - 2016. – С. 89.

ч. 2 ст. 2.5 КоАП, за которые они несут административную ответственность на общих основаниях.

В перечень таких правонарушений включены нарушения избирательного законодательства, законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, санитарно-эпидемиологического законодательства, правил пожарной безопасности вне места несения службы, административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, другие.

К лицам, совершившим перечисленные правонарушения, могут быть применены меры административного наказания, предусмотренные КоАП, за исключением административного ареста, обязательных работ, не совместимых с несением службы, дисквалификации, а также штрафа, не применяемого к военнослужащим, проходящим службу по призыву и к курсантам военных образовательных учреждений до заключения с ними контракта о прохождении военной службы. Предусмотрена возможность лишения военнослужащих водительских прав за нарушения Правил дорожного движения.

Исходя из ч. 2 ст. 24.5 КоАП следует, что в случае совершения административного правонарушения военнослужащим, за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности¹.

В целом, анализируя вопросы юридической ответственности военнослужащих, необходимо выделить следующие особенности:

- более широкий спектр негативного поведения, выступающего в качестве фактического основания назначения виновному лицу мер правового воздействия;

¹ См.: Лисняк А.Н. Современное осмысление развития административной ответственности государственных служащих в российском праве // Юридическая наука и практика. - 2016. - Том 12. - № 1. - С. 156.

- более строгая ответственность за совершение аналогичных с гражданскими лицами правонарушений;

- особый процессуальный порядок применения отдельных мер правового воздействия к военнослужащим;

- наличие у командиров (начальников) специальных полномочий по привлечению виновных лиц к ответственности;

- абсолютно полная регламентация действий командиров (начальников) по возложению на виновных меры наказания¹.

За материальный ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие привлекаются к материальной ответственности в соответствии с Федеральным законом от 12.07.1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»². При этом допускается внесудебный порядок возмещения ущерба. Согласно п. 1 ст. 8 данного Закона, возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб.

2.3. Содержание административно-правового статуса государственных служащих, состоящих на государственной службе иных видов

Как было указано выше, систему государственной службы России включены государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов. Необходимо отметить, что до 1 января 2016 года систему государственной службы составляли три вида службы: государственная гражданская, военная служба и правоохранительная служба. Таким образом, термин

¹ См.: Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). - М., 2008. - С. 543.

² О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12.07.1999 (ред. от 04.06.2014), № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – 19 июля. - № 29. - Ст. 3682.

«правоохранительная служба», был исключен из Закона о системе государственной службы.

Необходимость внесения таких изменений было обусловлено тем, что применение понятия «правоохранительная служба» являлось одной из существенных проблем реализации законодательства о государственной службе. Несмотря на многочисленные попытки в составлении проектов законов об указанном виде государственной службы, итоговый нормативно-правовой акт о правоохранительной службе так и не был принят. В различных теоретических источниках предлагались различные точки зрения по этому поводу. С точки зрения Н.С. Калининой, федеральным законом о правоохранительной службе должны были регулироваться лишь общие вопросы, связанные с данным видом государственной службы и не затрагиваться частные особенности функционирования конкретных правоохранительных органов¹. Однако, существующие концепции и проекты федерального закона о правоохранительной службе носили универсальный характер в отношении всех правоохранительных органов и в силу их специфики имели значительное число положений, неприемлемых для ряда правоохранительных структур.

При любой попытке создать такого рода универсальный акт оставалось немало вопросов, которые либо противоречили интересам службы в том или ином органе, либо требовали дополнительного регулирования в федеральных законах или иных нормативных правовых актах о соответствующих правоохранительных органах.

Как справедливо отмечает В.Г. Семенов, «сложность принятия федерального закона о правоохранительной службе состоит в том, что в одном правовом акте необходимо указать единые условия, порядок прохождения службы, ее предельные

¹ См.: Калинина Н.С. Некоторые вопросы законодательного закрепления основных положений организации правоохранительной службы Российской Федерации как вида федеральной государственной службы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2007. - № 3. - С. 2.

сроки, расчеты (размеры) денежного содержания и другие положения, имеющие существенные различия в правоохранительных ведомствах»¹.

Правоохранительная служба, по логике законодателя, должна была осуществляться в правоохранительных органах, однако их система размыта и в полной мере неясна. Кроме того, универсальное для всех правоохранительных органов регулирование правоохранительной службы во многих случаях затруднено тем, что многие из их функций установлены в различных нормативных правовых актах и плохо сочетаются друг с другом. Закон «О системе государственной службы», установив среди основных видов государственной службы службу правоохранительную, не дал достаточно четких ориентиров, которые позволили бы устранить накопившиеся противоречия в ее толковании и детальном содержании².

Таким образом, ни одного документа, определяющего концептуальные положения реформирования института правоохранительной службы, так и не было разработано.

Несмотря на исключение данного вида службы из системы государственной службы, нельзя говорить о разрешении проблемы, поскольку законодатель проявил недостаточное внимание нормативному раскрытию приведенной правовой дефиниции - государственная служба иных видов. Пришедшая на смену формулировка «государственная служба иных видов» осталась без должного разъяснения. Законодатель отмечает, что перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов будут утверждаться Президентом РФ. В данный перечень войдут должности в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Отметив, законе отсутствуют как определение понятия государственной службы иных видов, так и перечисление видов этой службы, следует также

¹ Семенов В.Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. - 2011. - №3. - С. 76.

² См.: Климкина Е.В., Фадеева И.В. К вопросу о системе государственной службы в Российской Федерации // Новое слово в науке: перспективы развития. - 2016. - № 1-2 (7). - С. 355.

уточнить, что в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признания утратившей силу ч. 19 ст. 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» несколько раз вместо словосочетания «правоохранительная служба» употреблено «федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью». В связи с этим представляется, что основным признаком государственной службы иных видов является прохождение государственной службы в государственном органе, связанном с правоохранительной деятельностью¹.

В свою очередь, к основным признакам правоохранительной деятельности относятся следующие: 1) данный вид деятельности состоит в защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц, государства от противоправных посягательств; 2) осуществляется на основе закона в особой форме, предполагающей основания, четкую последовательность и порядок совершения отдельных действий; 3) осуществляется специально уполномоченными законом субъектами, наделенными особым статусом; 4) осуществляется от имени государства и предполагает наличие властных полномочий, т.е. связана с применением мер государственного принуждения².

Перечисленные характерные черты не позволяют однозначно определить государственные органы, в которых государственные служащие проходят службу иных видов.

Ситуация осложняется и отсутствием в действующем российском законодательстве понятия «правоохранительный орган», хотя данный термин употребляется в некоторых нормативных правовых актах. В теории права под правоохранительным органом понимают государственный орган, осуществляющий

¹ См.: Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. - 2016. - № 3-4. - С. 55.

² См.: Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под. ред. В.М. Бозрова. - М.: Юрайт, 2015. - С. 15.

правоохранительную деятельность в целях защиты прав и свобод граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств¹.

Итак, в законодательстве о государственной службе такого вида службы, как «правоохранительная», больше нет. А есть иные (помимо гражданской и военной) виды государственной службы, к каковым, очевидно, можно отнести государственную службу в органах внутренних дел, в таможенных органах, в прокуратуре, в Следственном комитете и др.

Для того, чтобы выявить отдельные виды федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, следует проанализировать федеральные законы об отдельных государственных органах, связанных с правоохранительной деятельностью, обращая внимание на правовой статус лиц, проходящих службу в этих органах².

Согласно ст. 40 Федерального закона от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³, служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой.

При этом деятельность осуществляется несколькими категориями лиц. Это прокурорские работники, специалисты и сотрудники научных и образовательных организаций прокуратуры. Из перечисленных выше лиц проходят федеральную государственную службу иных видов лишь прокурорские работники. В их состав входят: прокуроры, советники, помощники, имеющие классные чины, в том числе сотрудники научных и образовательных организаций прокуратуры. Не относятся к прокурорским работникам специалисты, которые являются федеральными

¹ См.: Позднякова Е.В. К вопросу о правоохранительной службе в системе государственной службы Российской Федерации // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Восточно-Сибирский институт МВД РФ. – Иркутск, 2016. - С. 259.

² См.: Левченко И.А. Проблемы совершенствования системы государственной службы Российской Федерации // Актуальные проблемы правоприменительной и правоохранительной деятельности в современных условиях: материалы 12-й Международной научно-практической конференции. Министерство образования и науки РФ; Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И.Платова. – Новочеркасск, 2016. - С. 51.

³ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 (ред. от 07.03.2017), № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 20 ноября. - № 47. - Ст. 4472.

гражданскими служащими и правовой статус которых определяется законодательством о гражданской службе.

Ограничения и запреты в отношении работников прокуратуры установлены ст. 40.2 Закона о прокуратуре. При этом нормы указанной статьи носят бланкетный характер, отсылая к Федеральному закону «О противодействии коррупции».

Другим федеральным государственным органом, где граждане проходят федеральную государственную службу иных видов, является Следственный комитет Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 года №403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹, среди задач данного органа значатся защита прав и свобод человека и гражданина, организация и осуществление своих полномочий для выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств и др. В Следственном комитете проходят службу сотрудники, военнослужащие военных следственных органов, а также федеральные государственные гражданские служащие. К лицам, проходящим федеральную государственную службу иных видов, следует относить сотрудников Следственного комитета, имеющих специальные звания.

К федеральной государственной службе иных видов следует отнести также следующие виды службы:

- в органах внутренних дел в соответствии с Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²;

- в таможенных органах, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹;

¹ О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 (ред. от 28.12.2016), № 403-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 30 декабря. - № 296.

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 (ред. от 03.04.2017), № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 05 декабря. - № 49 (ч. 1). - Ст. 7020.

- в федеральной противопожарной службе, согласно Федеральному закону от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²;

- в войсках национальной гвардии, в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»³.

Следует отметить, что нормы, определяющие административно-правовой статус государственных служащих указанных органов, носят схожий характер. Что же касается ограничений и запретов, то перечисленные акты отсылают в этом вопросе к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции».

Отдельно следует упомянуть статус сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Дело в том, Специальный федеральный закон о службе в УИС до настоящего времени так и не был принят, несмотря на то, что передача пенитенциарной системы из МВД в ведение Министерства юстиции произошла еще в 1998 года. Стоит отметить, что проект данного нормативного акта уже был подготовлен и прошел публичное обсуждение, однако в Государственную Думу внесен так и не был.

В указанном проекте устанавливаются права и обязанности сотрудников УИС, ограничения и запреты, связанные со службой, требования к служебному поведению.

Пока же, впредь до принятия федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе Министерства юстиции Российской Федерации, на лиц, проходящих службу в УИС, распространяется действие Положения о службе в

¹ О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.1997 (ред. от 22.12.2014), № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – 28 июля. - № 30. - Ст. 3586.

² О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2016, № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 30 мая. - № 22. - Ст. 3089.

³ О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016, № 226-ФЗ // Российская газета. – 2016. – 06 июля. - № 146.

органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1¹.

Если говорить о запретах, то в 2011 году в Положение была введена ст. 9.1, которая закрепила ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы. Однако она не содержит ограничений, а лишь отсылает к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» и к ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Таким образом, нормы, устанавливающие административно-правовой статус в отношении сотрудников УИС, носят не просто бланкетный, а дважды бланкетный характер, что, на наш взгляд, усложняет процесс правоприменения, а отсутствие четкой регламентации прохождения службы в УИС, безусловно, сказывается и на регламентации статуса служащих данного ведомства.

Безусловно, можно говорить о том, что существуют объективные различия в прохождении государственной службы в указанных нами государственных органах на должностях, связанных с осуществлением правоохранительной деятельности. В то же время у всех этих видов служебной деятельности есть ряд общих черт: целевая направленность на осуществление правоохранительной деятельности; непрерывность несения службы; особый режим несения службы; повышенный риск осуществления служебной деятельности; наличие у сотрудников права на применение мер административного принуждения, в том числе на использование спецсредств и огнестрельного оружия; особый режим конфиденциальности и другие².

Подытоживая сказанное, следует отметить, что все виды государственной службы имеют между собой достаточно много общего, однако, если говорить о

¹ Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: Постановление ВС РФ от 23.12.1992 (ред. от 28.11.2015), № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – 14 января. - № 2. - Ст. 70.

² См.: Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть // Журнал российского права. - 2016. - № 11. - С. 71.

службе, которая ранее законодателем именовалась правоохранительной, здесь сходств становится еще больше.

Государственной службе иных видов свойственны общие принципы государственной службы. Вместе с тем, следует отметить, что она может дополняться действием специфических принципов, определяющих особенности функционирования различных правоохранительных органов. Так, например, деятельность сотрудников уголовно-исполнительной системы основана на принципе гуманизма, который учитывается во всех направлениях пенитенциарной деятельности, прежде всего в области достижения цели исправления осужденных. Принцип гуманизма проявляется в обеспечении приоритета цели ресоциализации по отношению к карательной и превентивной целям наказания. В связи с фактом изоляции осужденного от общества пенитенциарная система не должна, за исключением случаев поддержания дисциплины, усугублять его страдания. В обращении с осужденными необходимо подчеркивать не их исключение из общества, а то обстоятельство, что они продолжают оставаться членами последнего.

Изложенное в данном параграфе ещё раз подчеркивает явный законодательный пробел в виде отсутствия нормативного закрепления и разъяснения положения закона относительно иных видов государственной службы. В связи с этим предлагается ввести норму - дефиницию, закрепляющую данные «иные виды», а также раскрывающие их смысл во избежание неправильных трактовок и последующих правоприменительных ошибок.

Подводя итог второй главе, стоит отметить, что в Российской Федерации действует достаточно большое количество нормативных актов, регулирующих деятельность отдельных элементов системы государственной службы. Наиболее разработанной в этом плане является государственная гражданская служба. Что касается военной и правоохранительной службы (законодательное указание на которую было исключено), то, как показало исследование, на сегодняшний день продолжает оставаться достаточно большое количество проблем в их правовом регулировании, требующих разрешения. Формулировка закона о системе государственной службы, включившая в качестве элемента системы

государственную службу иных видов и вступившая с 1 января 2016 года, позволяет «охватить» службу во всех государственных органах, которая с учетом специфики не может рассматриваться как государственная гражданская или военная служба. Предполагается, что это поспособствует принятию иных законов о государственной службе в тех или иных органах, и, в конечном счете, придаст системе государственной службы заверченный вид. Однако следует констатировать, что к настоящему моменту многие вопросы, касающиеся регулирования государственной службы иных видов, остаются открытыми.

Заключение

Проведенное нами исследование позволяет сделать ряд выводов.

Для современной России одной из наиболее важных задач является построение эффективного государства, преодоление серьезных недостатков в организации и функционировании системы органов государственной власти. Ключевая роль при этом принадлежит российской государственной службе, которая должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на эффективную деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, активно взаимодействующей с институтами гражданского общества.

В вопросе достижения обозначенной цели важная роль принадлежит мероприятиям, направленным на совершенствование правового статуса государственного служащего. Ведь известно, что находясь на государственной службе, государственные служащие подпадают под специальный режим государственно-правового регулирования, отличающийся от общих норм права. Правовой статус рассматриваемой категории граждан представляет собой сложный, комплексный институт, регулируемый нормами многих отраслей права – конституционного, трудового, административного и т.д.

Наиболее важные и существенные связи государственного служащего с органами государственной власти, а также с гражданами и их организациями выражает административно-правовой статус государственного служащего, представляющий собой определенную нормами права совокупность прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений и запретов, ответственности, выражающую установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, исполняющих должностные обязанности в области государственно-служебных отношений.

Особенности в правовом регулировании административно-правового статуса государственных служащих обусловлены задачами, принципами функционирования

государственной службы, целью поддержания ее высокого уровня, специфическим характером профессиональной деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы.

Законодательство о госслужбе, с одной стороны, закрепляет более жесткие, требования к государственным служащим, устанавливая для них определенного рода ограничения, запреты, связанные с исполнением служебных обязанностей, а с другой – предоставляют им дополнительные права, гарантии в связи с исполнением государственной службы. Наличие таких дополнительных требований и ограничений для государственных служащих представляются вполне оправданными и правомерными.

Особенности в правовом регулировании труда государственных служащих обусловлены задачами, принципами функционирования государственной службы, целью поддержания ее высокого уровня, специфическим характером профессиональной деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы.

Следует констатировать, что в настоящее время разработана обширная нормативная база как на уровне законов, так и подзаконных актов, регламентирующая административно-правовой статус государственного служащего. Несмотря на это, ряд вопросов остается неразрешенным, некоторые из них требуют дополнительной регламентации.

Так, на наш взгляд, определенные затруднения в понимании сущности государственной службы вызывают различия статусов государственного служащего и лица, занимающего государственную должность. На последних, например, не распространяется Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации». Полагаем, что выведение лиц, занимающих государственную должность за пределы правового государственной службы, создает предпосылки для неоднозначного толкования норм права. Государственная служба – это единый государственный институт, соответственно статус государственных служащих и лиц, находящихся на государственных должностях, должен находиться в едином правовом поле.

Проведенный нами анализ позволил сделать вывод о том, что на сегодняшний день наиболее урегулированным с правовой точки зрения является административно-правовой статус государственных гражданских служащих, призванных претворять в жизнь политику государства в сфере экономики, социального развития, культуры, образования. Также данный вид государственных служащих является единственным, в отношении которых утвержден и систематизирован перечень должностей.

Что касается статуса государственных служащих, находящихся на военной службе, то здесь основной проблемой продолжает оставаться отсутствие специального закона о военной службе, отвечающего требованиям действующего законодательства о государственной службе. В связи с чем, определение военной службы, содержащееся в Закон о системе государственной службы, до сих пор не вступило в силу.

В январе 2016 года законодатель отказался от указания на правоохранительную службу, как самостоятельного вида государственной службы, заменив ее на службу иных видов. С одной стороны, данное обстоятельство следует оценить положительно, поскольку это позволяет принимать законы о госслужбе в различных органах, не ограничиваясь понятием «правоохранительная служба», что, в свою очередь, придает системе государственной службы оформленный вид. Однако с другой стороны, формулировка «иные виды» на сегодняшний день остается без должного разъяснения. Это оставляет открытым ряд вопросов, касающихся административно-правового статуса государственных служащих, состоящих на службе «иного вида».

Подводя итог, следует отметить, что, несмотря на большой объем работы, проведенный в сфере закрепления административно-правового статуса государственного служащего, многие вопросы требуют дальнейшей проработки в целях совершенствования государственной службы и ее формирования как целостного государственно-правового института.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

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. – 2014. – 04 августа. - № 31.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 (ред. от 01.05.2017) № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. - № 256.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 (ред. от 07.06.2017) № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря. - № 256.
4. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 (ред. от 23.05.2016), № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2003. – 02 июня. - № 22.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 (ред. от 03.04.2017), № 79-ФЗ // Российская газета. - 2004. – 31 июля. - № 162.
6. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 (ред. от 01.05.2017), № 53-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 02 апреля. - № 63-64.
7. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 (ред. от 03.04.2017), № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - № 22. – 1998. – 01 июня.
8. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 (ред. от 03.04.2017), № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 30 декабря. - № 266.
9. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 (ред. от 07.03.2017), № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 20 ноября. - № 47.

10. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 (ред. от 28.12.2016), № 403-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 30 декабря. - № 296.

11. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 (ред. от 03.04.2017), № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 05 декабря. - № 49 (ч. 1).

12. О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.1997 (ред. от 22.12.2014), № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – 28 июля. - № 30.

13. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2016, № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 30 мая. - № 22.

14. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016, № 226-ФЗ // Российская газета. – 2016. – 06 июля. - № 146.

15. О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12.07.1999 (ред. от 04.06.2014), № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – 19 июля. - № 29.

16. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995 г. – 31 июля - № 31 (утратил силу).

17. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 (ред. от 26.01.2017), № 32 // Российская газета. – 1995. – 17 января. - № 11-12.

18. О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента РФ от 31.12.2005 (ред. от 26.01.2017), № 1574 // Собрание законодательства РФ. - 2006. – 02 января. - № 1.

19. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 04.12.2009 (ред. от 05.10.2015), № 1381 // Собрание законодательства РФ. – 2009. - 07 декабря. - № 49 (2 ч.).

20. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 (ред. от 16.07.2009), № 885 // Собрание законодательства РФ. – 2002. - 19 августа. - № 33.

21. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 28.08.2015), № 110 // Российская газета. – 2005. – 03 февраля. - № 20.

22. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 18.12.2016), № 112 // Российская газета. – 2005. – 03 февраля. - № 20.

23. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: Указ Президента РФ от 01.02.2005 (ред. от 30.09.2013), № 113 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 07 февраля. - № 6.

24. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ: Указ Президента РФ от 16.02.2005, № 159 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 21 февраля. - № 8.

25. Об утверждении положения о федеральной государственной службе: Указ Президента РФ от 22.12.1993, № 2267 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. – 27 декабря. - № 52. (утратил силу).

26. О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих: Указ Президента РФ от 11.01.1995, № 33 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 3. (утратил силу).

27. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: Постановление ВС РФ от 23.12.1992 (ред. от 28.11.2015), № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – 14 января. - № 2.

28. Об утверждении Порядка выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим таможенных органов РФ: Приказ ФТС РФ от 14.09.2006, № 876 // Российская газета. – 2006. – 07 октября. - № 225.

29. О квалификационных требованиях, предъявляемых государственным гражданским служащим Федерального архивного агентства: Приказ Росархива от 04.12.2015, № 150-к // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2016. – 22 февраля. - № 8.

30. Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органов: Приказ Роскомнадзора от 30.07.2012 № 726 // Российская газета. - 2012. – 05 сентября. - № 203.

31. О государственной гражданской службе Самарской области» (вместе с «Реестром должностей государственной гражданской службы Самарской области»): Закон Самарской области от 06.04.2005, № 103-ГД // Волжская коммуна. – 2005. - 07 апреля. - № 62.

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П // Вестник КС РФ. - 2011. - № 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2012 № 31-П // Вестник КС РФ. - 2013. - № 3; Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2008 г., утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008 // Бюллетень ВС РФ. - 2009. - № 2.

Научные, учебные, справочные издания

33. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. - М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.

34. Братановский С.Н. Административное право: учебник. - М.: Директ-Медиа, 2013. – 305 с.

35. Кондратьев С. М. Юридическая ответственность военнослужащих по административному праву: вопросы теории и правового регулирования. - М.: Юрлитинформ, - 2016. - 376 с.
36. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013. – 496 с.
37. Кутафин О.Е. Российская автономия. - М.: Проспект, 2006. – 768 с.
38. Фаткуллин Ф. Н., Фаткуллин Ф. Ф., Маликов М. Ф. Теоретические основы реализации права. – М., 2009. – 566 с.
39. Петров М. И. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). - М., 2008. – 640 с.
40. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под. ред. В.М. Бозрова. - М.: Юрайт, 2015. – 424 с.

Материалы периодической печати

41. Абезин Д.А., Алексеева А.П. Законодательные запреты как одно из направлений противодействия коррупции среди государственных гражданских служащих в России // Всероссийский криминологический журнал. - 2015. - № 4. - С. 652-660.
42. Агеев О.Г. Правовое регулирование государственной гражданской службы // Российское государственное управление. - 2015. - № 4. - С. 88-105.
43. Арзамаскин Н.Н., Сандальникова Е.В. Система видов юридической ответственности государственных служащих в Российской Федерации // Право и образование. - 2008. - № 6. - С. 103-110.
44. Арутюнова С.Э. Государственная служба как особый вид деятельности государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 1 (102). - С. 41-44.
45. Баторова Т.П., Суменков А.С. Некоторые вопросы административной ответственности государственных служащих // Проблемы и перспективы развития государства и права в XXI веке. Материалы VI международной научно-

практической конференции, посвященной 10-летию Юридического факультета. - Улан Удэ, 2015. - С. 26-30.

46. Беляева Ю.Г. Пределы законодательного ограничения прав государственных служащих в современной России // Вестник Московского университета МВД России. - 2014. - № 10. - С. 149-153.

47. Бондаренко М.В. Военная служба в государственном механизме Российской Федерации // Наука и практика. - 2014. - № 2 (59). - С. 33-36.

48. Волкова В.В., Петрушкина А.В. Административные запреты и ограничения на государственной гражданской службе // Публичное право: проблемы реализации и развития. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Воронеж: ООО «Ритм», 2017. – С. 61-69.

49. Гусельникова О.Ю., Антошин В.А. Ограничения и запрещения дарения на государственной и муниципальной службе как элементы системы профилактики и противодействия коррупции в сфере публичного управления // Политика, государство и право. – 2016. - № 6 (54). –С. 21-29.

50. Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации // Современное право. - 2008. - № 4. - С. 90-94.

51. Ежова Н.В. К вопросу о понятии юридической ответственности государственных служащих // Вектор науки ТГУ.- Серия: Юридические науки. - 2013. - № 1 (12). - С. 11-12.

52. Жукова С.М. Статус государственного служащего как субъекта административных правоотношений // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. - 2015. - № 26. - С. 17-21.

53. Зверев А.В., Шмегельская Ю.А. Административно-правовое регулирование запретов и ограничений в отношении сотрудников правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран // Уголовно-исполнительное право. – 2016. - № 3. – С. 45-48.

54. Калинина Н.С. Некоторые вопросы законодательного закрепления основных положений организации правоохранительной службы Российской

Федерации как вида федеральной государственной службы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2007. - № 3. - С. 2-6.

55. Кандрина Н.А. Дисциплинарная и административная ответственность государственных гражданских служащих: проблемы определения правовой природы // Вектор юридической науки. - 2014. - № 2. - С. 142-146.

56. Кардашевский В.В. Соотношение понятий «государственная служба» и «государственное управление» // Вестник Московского университета МВД России. - 2011. - № 8. - С. 230-234.

57. Кашина М.А. Государственные гарантии на гражданской службе как элемент социально-правового статуса региональных гражданских служащих // Государственная служба. Вестник координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе. – 2008. - № 2. – С. 51-65.

58. Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего // Вестник Российской таможенной академии. - 2012. - № 2. - С. 61-65.

59. Климкина Е.В., Фадеева И.В. К вопросу о системе государственной службы в Российской Федерации // Новое слово в науке: перспективы развития. - 2016. - № 1-2 (7). - С. 354-357.

60. Комахин Б.Н. Административно-правовое положение государственного гражданского служащего в условиях реформы государственной службы // Современное право. - 2013. - № 10. - С. 69-71.

61. Левченко И.А. Проблемы совершенствования системы государственной службы Российской Федерации // Актуальные проблемы правоприменительной и правоохранительной деятельности в современных условиях: материалы 12-й Международной научно-практической конференции. – Новочеркасск, 2016. - С. 51–52.

62. Лисняк А.Н. Современное осмысление развития административной ответственности государственных служащих в российском праве // Юридическая наука и практика. - 2016. - Том 12. - № 1. - С. 151-158.

63. Метелкин О.И. Военная служба как вид государственной службы в Российской Федерации // Вестник ЧитГУ. - 2011. - № 4 (71). - С. 74-76.
64. Миронов А.Л., Маилян С.С. Взаимосвязь государственной службы с иными институтами и ее влияние на государственное управление // Вестник Московского университета МВД России. - 2013. - № 11. - С. 26-30.
65. Нурмагамбетов Р.Г. Конституционно-правовые запреты, ограничения и дозволения как способы правового регулирования общественных отношений // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: право. – 2007. - № 12. – С. 71-77.
66. Осин А.А. Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта // Трудовое право. - 2007. - № 5. – С. 63-73.
67. Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления // Российский юридический журнал. - 2010. - № 5. - С. 66-74.
68. Позднякова Е.В. К вопросу о правоохранительной службе в системе государственной службы Российской Федерации // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Восточно-Сибирский институт МВД РФ. – Иркутск, 2016. - С. 257-261.
69. Сандальникова Е.М. Роль института юридической ответственности государственных служащих в формировании в России правового государства // Правовое государство: проблемы понимания и реализации. Сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию журнала «Правовое государство: теория и практика». - Уфа, 2015. - С. 88-94.
70. Семенов В.Г. Является ли препятствием правоохранительной службе обвинительный приговор? // Журнал российского права. - 2011. - №3. - С. 71-80.
71. Скрипель В.А. Понятие и признаки запретов на военной службе // Новое слово в науке: перспективы развития. - 2015. - № 4 (6). - С. 300-303.
72. Стариков Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. - 2013. - № 3 (26). - С. 99-116.

73. Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. - 2007. - № 4 (124). - С. 52-60.
74. Чаннов С.Е. Государственная правоохранительная служба: быть или не быть // Журнал российского права. - 2016. - № 11. - С. 64-71.
75. Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба: изменения в сфере противодействия коррупции // Вестник Поволжского института управления. – 2015. - № 2 (47). – С. 4-11.
76. Шайхатдинов В.Ш. К вопросу о государственной службе иных видов // Бизнес, менеджмент и право. - 2016. - № 3-4. - С. 55-57.
77. Шветова К.Г. Ведомственный статус военнослужащих Российской Федерации // Военное право. - 2016. - № 2 (38). - С. 27-34.
78. Шпаковский Ю. Г., Романов Е. Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. - 2005. - № 3. - С. 23-30.
79. Шуаипов А.А., Ястребов О.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в РФ: концептуальные вопросы // Глобализация и публичное право. Материалы III Международной научно-практической конференции. - М.: РУДН, 2015. - С. 160-172.
80. Ягофарова И.Д. Понятие и пределы правового ограничения свободы человека (теоретико-правовой аспект) // Право и образование. – 2004. - № 3. – С. 119-138.
81. Ястребов О. Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Закон и право. – 2010. – № 3. – С. 59-60.

Диссертации и авторефераты

82. Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2003. - С. 27.

83. Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Краснодар, 2009. - 28 с.

84. Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 18.