

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт Юридический Кафедра «Государственно-правовые дисциплины»
Направление подготовки (специальность) 40.03.01 Юриспруденция
Профиль Правозащитная деятельность

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА
по теме
Административно - правовой статус государственных гражданских
служащих в Российской Федерации

Студент 21ЮДО2 Бочкарёва Анастасия Вячеславовна
номер группы подпись, дата (фио полностью)

Научный руководитель К.Ю.Н., доцент Рыжова А.А.
подпись, дата (фамилия, инициалы)

Консультанты (если имеются):

ПО _____ (наименование раздела)	_____ подпись, дата	_____ (фамилия, инициалы)
ПО _____ (наименование раздела)	_____ подпись, дата	_____ (фамилия, инициалы)
ПО _____ (наименование раздела)	_____ подпись, дата	_____ (фамилия, инициалы)

Нормоконтролёр К.Ю.Н., доцент _____ Елистратова О.В.
подпись, дата (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой Д.Ю.Н., профессор _____ Романовская О.В.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ 202 г. № _____).

Секретарь ГЭК _____ Антипкина Е.Г.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Пенза, 2025

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление 40.03.01 «Юриспруденция»

Профиль «Правозащитная деятельность»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. Кафедрой
«Государственно-правовые дисциплины»
_____/О.В. Романовская/
(подпись) (и.о фамилия)
_____ 2024 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента (ки) гр.№21ЮДО2

Бочкарёвой Анастасии Вячеславовны
(фамилия, имя, отчество)

1. **Тема работы** Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации
2. **Научный руководитель** к.ю.н., доцент Рыжова Анастасия Андреевна
3. **Дата выдачи задания** 21.10.2024
4. **Срок сдачи студентом законченной работы** 12.02.2025
5. **Перечень подлежащих разработке вопросов:**
 - 1) рассмотреть понятие, принципы и систему государственной службы в России;
 - 2) изучить права, обязанности и ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации;
 - 3) охарактеризовать структуру административно-правового статуса публичного должностного лица;
 - 4) определить понятие и виды запретов, связанных с государственной гражданской службой;
 - 5) рассмотреть понятие и виды ограничений, связанных с государственной гражданской службой.

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		15 октября 2024 г. Рыжова А.А.	21 октября 2024 г. Рыжова А.А.
Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации		21 октября 2024 г. Рыжова А.А.	19 ноября 2024 г. Рыжова А.А.
Запреты и ограничения, связанные с государственной гражданской службой		19 ноября 2024 г. Рыжова А.А.	23 декабря 2024 г. Рыжова А.А.
Заключение		23 декабря 2024 г. Рыжова А.А.	10 февраля 2025 г. Рыжова А.А.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации.....	8
1.1 Понятие, принципы и система государственной гражданской службы в России.....	8
1.2 Права, обязанности и ответственность государственных гражданских служащих.....	16
2 Запреты и ограничения, связанные с государственной гражданской службой.....	31
2.1 Понятие и виды запретов, связанных с государственной гражданской службой.....	31
2.2 Понятие и виды ограничений, связанных с государственной гражданской службой.....	42
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	49
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	53

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В условиях стремительных изменений в экономике особое внимание должно уделяться повышению эффективности государственного управления в интересах государства и гражданского общества. Обоснование выбора темы связано с необходимостью трансформации системы государственной службы, учитывая ее недостатки. Проблемы этой системы проявляются как на законодательном, так и на институциональном уровне, что затрудняет ее нормальное функционирование. Улучшение государственного аппарата включает оценку таких показателей, как количество госслужащих и ресурсы, выделяемые на их содержание.

Государственная гражданская служба прошла долгий путь развития, что положительно сказалось на регулировании публичной службы. Это позволяет проанализировать закономерности и тенденции в области административно-правовых отношений. Реформы в этой сфере реализуются совместно с другими преобразованиями, нацеленными на улучшение благосостояния граждан.

На данный момент сохраняются проблемы в системе государственного аппарата, такие как отсутствие единой кадровой политики, что снижает эффективность внедрения новых нормативных актов. Существует множество ограничений для госслужащих, отсутствует единая система оценки их деятельности, имеются пробелы в законодательном регулировании и противоречия. Государственная служба непрестижна и служащие имеют низкий авторитет в обществе. Недостаточно защищена служба современными технологиями управления, недостаточно эффективно проводятся антикоррупционные и контрольные мероприятия. Также отмечается слабая регламентация работы органов управления, способствующая бюрократизации и недостаточная информационная открытость перед обществом. Анализ административного статуса госслужащих требует внимания, однако обсуждение и решение всех проблем

в работе не ставится целью.

Цель исследования – изучение особенностей и проблем административно-правового статуса госслужащих в России.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

рассмотреть понятие, принципы и систему государственной службы в России;

изучить права, обязанности и ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации;

охарактеризовать структуру административно-правового статуса публичного должностного лица;

определить понятие и виды запретов, связанных с государственной гражданской службой;

рассмотреть понятие и виды ограничений, связанных с государственной гражданской службой.

Объектом являются общественные отношения, связанные с административно-правовым статусом государственного гражданского служащего.

Предметом служат теоретические исследования в сфере правового статуса государственного служащего, действующее законодательство, регулирующее особенности прохождения государственной гражданской службы, в том числе запреты и ограничения, а также правоприменительная практика в указанной сфере, включая судебную.

Теоретической основой данного исследования послужили научные работы авторов, исследовавших вопросы административного статуса государственных гражданских служащих, таких как Кравченко Е.О., Кромская Я.М., Попова, Л.Н., Кузнецов А.А., Гудкова Е.В., Майстренко Е.С., Мамонов Ю.М., Махмудова П.А., Омельченко А.С., Оробец В.М., Трегубова Е.В., Амиантов А.А., Хабибулина О.В., Пресняков М. В., Ширяева А.В., Кривоносов Д. А. и другие авторы.

Методологической основой исследования является научный метод, общие диалектико-материалистические, а также конкретные научные методы: системный, сравнительно-правовой, исторический, метод анализа теоретического и нормативно-правового материала.

В структуру работы входят введение, две главы, заключение и список литературы.

1 Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации

1.1 Понятие, принципы и система государственной гражданской службы в России

Государственная гражданская служба представляет собой уникальный социально-правовой институт, воплощаемый в жизнь через деятельность сотрудников государственных учреждений. Без этой службы невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства.

Эффективная гражданская служба играет ключевую роль в обеспечении стабильности государственной власти, укреплении её авторитета и динамичности. Она призвана решать множество задач: поддерживать единство законодательного процесса и практики правоприменения при работе с документами; профессионально способствовать формированию правового пространства в рамках целей и задач государства; создавать как политические, так и юридические условия, гарантирующие каждому гражданину возможность реализовывать свои конституционные и социальные права, свободы и интересы.

Общество нуждается в независимых от внешней политической конъюнктуры государственных служащих, посвятивших себя благу людей. Эти корни уходят в глубокую древность. Уже в античности осознавали важность данной службы, хотя её формирование как полноценного института произошло лишь в эпоху капитализма. Одним из первых к этому вопросу обратился древнегреческий философ Аристотель, который отмечал: «Монархи вынуждены опираться на поддержку множества союзников, чтобы укрепить свою власть». Иными словами, политическим лидерам требовалась особая группа помощников, которых позднее стали называть аппаратными

работниками или аппаратом¹.

Слово «служба» в русском языке многогранно и несёт в себе богатое разнообразие смыслов. Оно может означать профессиональную деятельность в государственных органах, один из видов федеральных органов исполнительной власти, таких как Федеральная служба судебных приставов или Федеральная служба безопасности, а также форму общественно полезной деятельности, пронизанную идеей Служения, направленного на созидание «Добра» и воплощение «Полезных дел».

Конституция Российской Федерации провозглашает принцип единства публичной власти, который предопределяет тесное сотрудничество различных видов служб, их взаимосвязь и взаимозависимость, особенно между гражданской и муниципальной службами. В этом взаимодействии находят отражение предназначение, социальная миссия и особенности объёма полномочий каждой категории службы. Социальная роль и обязанности государственной и муниципальной служб очерчивают пути их правового регулирования.

Публичная служба включает два основных вида: государственную и муниципальную. Государственная служба, в свою очередь, подразделяется на гражданскую, военную и службы иных видов. При этом гражданская служба также дифференцируется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов Российской Федерации².

Именно особенности служебных видов предопределяют как содержание требований, предъявляемых к кандидатам на должности, так и специфику процесса поступления и прохождения службы. Поэтому далее мы подробно рассмотрим данные виды служебных отношений, стремясь выявить общие элементы в организации и функционировании федеральной гражданской службы и службы субъектов Российской Федерации, а также обозначить существующие различия.

¹Далгатова А.О. Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Основы государственной гражданской службы» для направления подготовки «Юриспруденция». - Махачкала: ДГУНХ, 2020.-С.7.

²Основы государственной гражданской и муниципальной службы : учебное пособие / Комиссаров А. Г., Морозов М. Ю., Прибыткова Л. В.. - Калининград : Полиграфыч, 2023.-С. 13.

Для глубокого понимания данной проблемы необходимо осознавать сущность государственной гражданской службы. Легальное определение этого понятия закреплено в статье 3 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Согласно федеральному законодательству, государственная гражданская служба Российской Федерации представляет собой вид государственной службы, который охватывает профессиональную служебную деятельность граждан России на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации¹.

Следует обратить внимание, что Федеральная гражданская служба находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Правовое регулирование гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и регионов, а ее организация — в ведении субъектов Российской Федерации. Так, например, в настоящее время, в целях развития государственной гражданской службы Пензенской области в соответствии со статьей 66 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Правительством Пензенской области организуется проведение эксперимента по применению новых подходов при формировании кадрового резерва².

Необходимо подчеркнуть, что деятельность государственных служащих изначально обозначена как служебная, а не трудовая. Это не является новацией в терминологии. Фундаментом регулирования отношений

¹О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2004.- № 31.- Ст. 3215.

²Об эксперименте по проведению конкурса на включение в кадровые резервы государственных органов Пензенской области для замещения типовых должностей государственной гражданской службы Пензенской области: Постановление Правительства Пензенской области от 16.12.2022 № 1128-пП (ред. от 24.07.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 20.12.2022.

в сфере государственной службы выступает служебное законодательство, тогда как трудовое право лишь дополняет его. Итог очевиден: закон очерчивает принципы дальнейшего развития государственной службы. Она трансформировалась от наемного и управленческого подходов к карьерному. Следовательно, наем стирает грань между гражданским обществом и государством, не способствуя приоритетности общественных интересов, тогда как карьерный принцип становится основой формирования государственной службы, где интересы публичного права занимают доминирующую позицию. Это существенно ограничивает возможность проникновения в государственную службу, минуя низовые уровни. Если рассматривать данный аспект в контексте административной реформы, становится очевидным, что высшие органы власти избрали модель, направленную на укрепление государственных институтов и обеспечение стабильности. Данная модель также ориентирована на борьбу с коррупцией и создание корпуса профессиональных чиновников, преданных служению государству во всех аспектах своей деятельности. Одним из ключевых направлений является реализация полномочий Российской Федерации.

Государственная служба структурирована на основе собственных принципов и механизмов функционирования. Важно отметить, что легальное определение данной категории не позволяет выявить её отличительные черты, поскольку их отождествление недопустимо. Это приводит нас к необходимости обратиться к доктринам служебного права. Так, по мнению известного учёного Э.В. Кудис, «в качестве возможных оснований для разграничения государственной службы от других видов и компонентов государственного механизма следует выделить определённую область государственного управления, в которой она действует (например, экономическую или социально-культурную сферы)».

Несмотря на общие черты и цели, государственная служба имеет свои уникальные особенности, которые отличают ее от других форм государственного управления. Во-первых, это акцент на вертикальной

мобильности и карьерном росте, что способствует формированию профессиональной элиты, способной эффективно реализовывать публичные интересы. Более того, внутри самой государственной службы существуют механизмы, позволяющие адаптироваться к изменяющейся социально-экономической обстановке. Эти механизмы включают в себя регулярное повышение квалификации, оценку результатов деятельности и обязательства следовать этическим стандартам.

Во-вторых, правовое регулирование государственной службы постоянно претерпевает изменения, направленные на улучшение её качества и повышение эффективности. Это способствует формированию правовой культуры среди государственных служащих и укрепляет доверие к государственным институтам, что, в свою очередь, поддерживает социальную стабильность. Принятие законодательных мер по усилению ответственности и прозрачности деятельности служащих сведет к минимуму возможность злоупотребления властью и коррупции.

Важным аспектом государственной службы является обеспечение объективности и справедливости в работах, которые она выполняет. Прозрачная система отбора и продвижения кадров, а также четкое разграничение ответственности способствуют формированию среды, в которой профессионализм и компетентность становятся залогом успешной карьерной траектории. Это особенно актуально в условиях, когда быстро изменяющаяся обстановка требует оперативной и адекватной реакции государственных учреждений.

В итоге, государственная служба, основываясь на своем уникальном правовом регулировании и карьерной модели, обеспечивает стабильное функционирование государственного механизма. Она остается ключевым инструментом в реализации государственных задач, способствуя укреплению социального договора между государством и обществом. Таким образом, необходимость повышения профессионализма государственных служащих и усиления их ответственности играет важную роль в обеспечении

устойчивого развития и процветания общества в целом.

Также следует учитывать узкую функциональную специфику государственных гражданских вакансий. Это означает, что должности в органах государственной службы будут подпадать под регуляцию гражданской службы независимо от того, какие именно компетенции осуществляются соответствующим органом власти)»¹.

Термин «принцип» берет свое начало от латинского слова, означающего отправную точку или фундамент системы. При исследовании принципов государственной гражданской службы необходимо учитывать ключевые концепции, конкретные элементы структуры, а также организацию и функционирование данной системы, включая научно обоснованные методы ее работы. Эти принципы призваны определять правовые и организационные основы создания и деятельности государственной службы, а также устанавливать значимые и устойчивые связи внутри механизма государственного управления. Принципы гражданской службы закреплены в статье 4 Федерального закона №79-ФЗ.

Основные принципы гражданской службы включают:

- 1) приоритет прав и свобод личности;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной и региональной гражданской службы в субъектах Российской Федерации;
- 3) равные возможности для граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении, независимо от пола, расы, национальной принадлежности, социальных условий, места жительства, религиозных убеждений, а также от участия в общественных организациях и других факторов, не связанных с профессиональными и деловыми качествами служащего;
- 4) высокие стандарты профессионализма и квалификации гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;

¹Кудис Э. В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 / Эльбина Вячеславовна Кудис. –Ростов-на-Дону, 2006.-С.9.

- 6) открытость информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными организациями и гражданами;
- 8) защиту гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность.

Тем не менее, некоторые авторы считают, что предложенные им критерии не полностью раскрывают сущность анализируемого института. Это объясняется тем, что они в основном описывают деятельность исключительно государственных гражданских служащих, занятых в органах государственной власти, и не могут быть распространены на институт государственной гражданской службы, осуществляемой другими государственными органами. Исходя из этого, можно предположить, что главными характеристиками государственной гражданской службы являются следующие:

Главная цель, ради которой создается соответствующий государственный орган (например, для правоприменительной или правотворческой деятельности вводятся должности государственной гражданской службы);

Основное предназначение, для которого в рамках данного государственного органа учреждается конкретная должность службы (при этом она ориентирована на реализацию полномочий, возложенных на этот орган).

Гражданская служба основывается на культуре служения как на фундаменте системы ценностей и норм поведения служащих. В процессе формирования кадрового состава гражданской службы ключевую роль играют вопросы профессиональной организации, непрерывного развития и компетентности сотрудников. Поскольку гражданская служба представляет собой общественно полезную деятельность, ее публичный характер и социальная значимость требуют детального правового регулирования. Поэтому трудовое законодательство применяется к государственно-служебным отношениям лишь в той части, которая не урегулирована

специальным законодательством о гражданской службе.

Следует отметить, что наиболее тесная связь наблюдается между муниципальной и гражданской службой, а не с государственной в целом, так как именно этот вид службы предназначен для эффективного выполнения функций в сфере государственного управления. В отличие от него, другие виды государственной службы, особенно военная, имеют меньше общего с муниципальной службой.

Связь между гражданской и муниципальной службой обеспечивается через: единые квалификационные требования для должностей; одинаковые ограничения и обязательства; согласованные требования к подготовке кадров; взаимный учет служебного стажа; сопоставимость условий оплаты труда и социальных гарантий, а также условия дополнительного пенсионного обеспечения для проходивших службу.

Связь между гражданской и муниципальной службой обеспечивается через: единые квалификационные требования для должностей; общие ограничения и обязательства; согласованные условия подготовки кадров; взаимный учет служебного стажа; сопоставимость условий оплаты труда и социальных гарантий, включая дополнительное пенсионное обеспечение для лиц, проходивших службу.

Таким образом, подводя итог проведенному исследованию, можно заключить, что в научной литературе отсутствует единообразное понимание государственной гражданской службы, а легальное закрепление термина связано с перечислением органов, где такая служба осуществляется.

Для более глубокого осмысления данного понятия необходимо выделить характерные признаки этого правового института. Анализ источников позволил определить следующие ключевые характеристики государственной гражданской службы:

1. Профессиональная деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков, направленная на непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение исполнения полномочий

государственных органов и лиц, занимающих государственные должности.

2. Обеспечение реализации полномочий Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, а также субъектов РФ и их органов государственной власти.

3. Дифференциация должностей по категориям (руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты) и группам (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие).

4. Включение всех должностей в соответствующие реестры.

5. Присвоение классных чинов в соответствии с занимаемой должностью в пределах группы должностей.

6. Требование к гражданам России, достигшим 18 лет, владеющим государственным языком РФ и соответствующим установленным квалификационным требованиям, для поступления на службу.

7. Наличие системы запретов и ограничений.

8. Самостоятельные задачи, отличающие её от военной службы и службы иных видов.

1.2 Права, обязанности и ответственность государственных гражданских служащих

Гражданская служба – это ключевая профессиональная область, требующая не только специальных знаний и умений, но и определённых личностных характеристик. От гражданского служащего требуется высокая квалификация, образование, опыт и безупречный профессионализм.

Уникальность гражданской службы заключается в её цели – служении обществу, государству и гражданам, формируя особые правовые отношения, превосходящие традиционные трудовые связи. Это не просто работа, а готовность бескорыстно помогать, осознавая свою социальную роль. Служение подразумевает долг, верность, честь и исполнительность, являясь самоотверженной деятельностью в интересах людей и общества, а не

способом получения финансовой выгоды.

Статус гражданского служащего специфичен и включает социальный (позиция и престиж в обществе), правовой (законодательно установленные нормы поведения) и нравственный (профессиональная этика и требования к поведению) элементы.¹.

Немаловажным аспектом гражданской службы является ее регламентированность. Деятельность гражданского служащего четко определена законодательством, должностными инструкциями и этическими кодексами. Это обеспечивает прозрачность, предсказуемость и ответственность в принятии решений и осуществлении действий. Соблюдение нормативных актов и неукоснительное следование установленному порядку – основа доверия общества к государственным институтам.

Важным элементом эффективной гражданской службы является постоянное профессиональное развитие. Государственная служба требует от служащих непрерывного обучения, повышения квалификации и освоения новых навыков. Современные технологии, изменения в законодательстве, новые вызовы и потребности общества требуют от гражданских служащих гибкости, адаптивности и стремления к самосовершенствованию. Это обеспечивает актуальность знаний, компетентность и способность решать сложные задачи.

Успешность гражданской службы во многом зависит от взаимодействия и сотрудничества. Гражданский служащий должен уметь эффективно взаимодействовать с коллегами, гражданами, организациями и другими государственными органами. Коммуникабельность, умение слушать, убеждать и находить компромиссы являются ключевыми для успешной реализации поставленных задач и достижения общих целей. Открытость и готовность к диалогу создают атмосферу партнерства и взаимопонимания, укрепляя доверие к государству.

¹Основы государственной гражданской и муниципальной службы : учебное пособие / Комиссаров А. Г., Морозов М. Ю., Прибыткова Л. В.. - Калининград : Полиграфычъ, 2023.-С.5.

В юридической литературе принято различать три основных вида правового статуса. Первый - общий правовой статус, определяющий юридически закреплённое положение личности в обществе в целом. Второй - специальный правовой статус, отражающий дифференциацию граждан как субъектов права и характеризующийся наличием у них специфических прав и обязанностей, обусловленных, например, их родом деятельности или особой категорией. И, наконец, существует индивидуальный правовой статус, который учитывает уникальные характеристики каждого человека, такие как пол, возраст, семейное положение, профессия и участие в общественной жизни. Подчёркивается, что количество индивидуальных правовых статусов соответствует числу граждан, поскольку каждый обладает уникальным набором характеристик, определяющих его положение»¹.

Правовой статус государственного служащего утвержден Федеральным законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Его основные элементы включают:

Права. Обеспечение достойных организационно-технических условий труда, ознакомление с должностными инструкциями и нормативными документами, предоставление времени для отдыха, справедливая оплата труда, доступ к информации и материалам, необходимым для исполнения обязанностей, включая данные, составляющие государственную тайну, возможность профессионального роста на конкурсной основе и повышения квалификации.

Обязанности. Строгое соблюдение законодательства и обеспечение его реализации, выполнение служебных задач в соответствии с установленными нормами, исполнение распоряжений руководства, защита прав и законных интересов граждан и организаций в процессе деятельности, следование режиму работы государственного органа, поддержание высокого профессионального уровня и неразглашение информации, составляющей

¹Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности: теория и практика трансформации: учеб. пособие / В. А. Лебедев., И. Г. Дудко., Д. Л. Кутейников.- М.: Проспект , 2021.С. 7.

государственную или иную охраняемую тайну.

Ограничения. Государственный служащий не может занимать должности на государственной службе при признании его недееспособным решением суда, наличии уголовного наказания, препятствующего исполнению обязанностей, наличии неснятой судимости или отказе от прохождения проверки для допуска к секретной информации.

Запреты. В период службы запрещено участвовать в управлении коммерческими или некоммерческими организациями, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также получать вознаграждения от физических или юридических лиц в связи с выполнением служебных обязанностей.

Требования к служебному поведению. Служащий обязан соблюдать установленные ограничения, выполнять взятые на себя обязательства и следовать предписаниям, касающимся служебного поведения, избегая любых нарушений установленных запретов.

Гарантии. Система финансовых, организационных, социальных и стимулирующих мер, направленных на создание благоприятных условий для эффективного исполнения служащими своих обязанностей и их закрепления на государственной службе на весь период работы.

Ответственность. Юридическая обязанность гражданского служащего исполнять свои должностные обязательства в процессе службы с риском для себя в случае их неисполнения, что может повлечь за собой правонарушения. Закон также обязывает предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах, а также публиковать эту информацию в сети Интернет.

Эффективное выполнение служебных обязанностей зависит от надлежащего механизма реализации правового статуса служащих. Проблемы в этой области негативно влияют на служащих, качество выполнения их обязанностей и авторитет государственной власти. Важную роль в этом контексте играет баланс между правоограничениями и гарантиями. Слово «гарантия» имеет французские корни и означает ручательство,

обеспечивающее не только материальное благополучие служащего, но и защиту от внешнего давления и произвола начальства, что содействует независимому осуществлению полномочий.

В главе 11 Федерального закона №79 определены основные и дополнительные государственные гарантии для гражданских служащих, которые условно делятся на несколько групп. К ним относятся материальное обеспечение, условия труда и отдыха, социальное страхование и обеспечение, компенсация расходов, связанных со служебными обязанностями, защита от произвола, а также гарантии, связанные с призывом по мобилизации или заключением военного контракта. Основные гарантии направлены на обеспечение правовой и социальной защиты служащих и мотивацию их эффективной работы. Это достигается за счет создания условий для исполнения должностных обязанностей согласно регламенту, использования сопоставимых показателей оценки деятельности, своевременной и полной выплаты денежного содержания, установления равных условий оплаты труда и реализации права на отдых¹.

Дополнительные гарантии, в свою очередь, призваны компенсировать определенные неудобства или риски, связанные с исполнением гражданской службы. К ним, например, относятся возмещение расходов, связанных со служебными командировками, переездом на работу в другую местность, а также оплата обучения, переподготовки и повышения квалификации. Кроме того, законодательство предусматривает предоставление служебного жилья или компенсацию расходов на его аренду, оказание медицинской помощи, санаторно-курортное лечение и обеспечение детей служащих местами в детских дошкольных учреждениях.

Важным аспектом государственной гарантии является защита гражданских служащих от необоснованных действий со стороны работодателя или других лиц. Это включает в себя право на обжалование

¹Иванова Н.Л., Подольский Д.А. Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2017.- №1. - С.178.

решений и действий, нарушающих права и законные интересы служащих, а также возможность получения квалифицированной юридической помощи. Особое внимание уделяется гарантиям в связи с призывом по мобилизации или заключением военного контракта. В таких случаях за служащими сохраняются рабочие места, выплачиваются компенсации и предоставляются другие льготы, предусмотренные законодательством.

Реализация государственных гарантий является важным условием эффективного функционирования системы государственной гражданской службы. Обеспечение стабильности и защищенности служащих способствует привлечению и удержанию квалифицированных кадров, повышению их профессионализма и ответственности. В конечном итоге, это положительно сказывается на качестве государственных услуг и укреплении доверия граждан к органам власти.

Например, право служащего на отдых реализуется посредством установления ему нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также предоставления отпуска¹. В частности, ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего включает основной отпуск длительностью 30 календарных дней и дополнительные отпуска. При условии включения в служебный контракт (трудовой договор) положения о ненормированном служебном дне служащему предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный рабочий день продолжительностью 3 календарных дня (независимо от частоты фактического привлечения к переработкам или его отсутствия).

Кроме того, служащим полагается ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет продолжительностью от 1 до 10 календарных дней.

Правовые проблемы статуса гражданских служащих в РФ условно делятся на недостатки в законодательстве и трудности, возникающие при его

¹О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

применении. Ученые отмечают, что в ФЗ № 79 отсутствует четкое определение «административно-правового» статуса гражданского служащего, который раскрывается лишь через его элементы. Другой проблемой является отсутствие в статье 4 закона (ФЗ № 79) о гражданской службе закрепленного принципа социально-экономического обеспечения и защиты данных служащих¹.

Недостаточная конкретизация правового статуса создает почву для различных интерпретаций и затрудняет реализацию прав и обязанностей гражданских служащих. Это, в свою очередь, может приводить к произволу со стороны работодателя и ущемлению интересов служащих. Отсутствие четких критериев оценки эффективности деятельности и механизмов стимулирования также негативно сказывается на мотивации и качестве работы госаппарата. Таким образом, законодательные пробелы требуют дальнейшей проработки и внесения соответствующих изменений в нормативные акты, регулирующие сферу государственной гражданской службы.

Практические трудности применения законодательства, в свою очередь, связаны с недостаточным уровнем правовой грамотности как самих служащих, так и их руководителей. Нередко возникают ситуации, когда права гражданских служащих нарушаются по незнанию или из-за неправильного толкования законов. Кроме того, в различных регионах и ведомствах наблюдается разная практика применения одних и тех же нормативных положений, что приводит к неравенству в положении государственных служащих. Важную роль здесь играет и кадровая политика, а именно, качество отбора и подготовки кадров для государственной службы.

Для решения существующих проблем необходимо комплексное реформирование системы государственной гражданской службы, включающее в себя совершенствование законодательства, повышение квалификации служащих и руководителей, а также внедрение эффективных

¹Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Наука и образование сегодня. -2017.- №12 (23). С. 79.

механизмов защиты прав государственных служащих. Особое внимание следует уделить разработке четких и понятных критериев оценки эффективности деятельности, а также созданию системы стимулирования, направленной на повышение мотивации и качества работы. Только в этом случае можно будет создать профессиональный и эффективный государственный аппарат, способный эффективно решать задачи, стоящие перед страной.

Принципы гражданской службы, как руководящие начала, имеют важное значение с точки зрения целевого толкования норм, посвященных обеспеченности служащих. Деятельность гражданских служащих основывается не только на принципах организации гражданской службы, носящих, скорее, абстрактный, характер. Принцип социально-правовой защиты государственных служащих, по мнению Ю.Н. Старилова означает:

- 1) повышение престижа труда гражданских служащих и самой государственной службы;
- 2) установление высокого уровня оплаты труда, использование системы премиальных выплат, медицинского обслуживания, государственного страхования, оптимальное решение вопросов пенсионного обеспечения служащих по выслуге лет¹.

Указанные факторы имеют первостепенное значение как для федеральных государственных гражданских служащих, так и региональных. Так, например, в судебной системе отмечается катастрофическая нехватка кадров среди работников аппарата суда, которые являются государственными служащими. Это подтверждается органами судейского сообщества. Сменяемость кадрового состава в судах крупных регионов России на момент проведения в 2016 году IX Всероссийского съезда судей составляла 200-400 % в год. Небезосновательно и в 2022 году юбилейный X Всероссийский съезд судей подчеркнул, что формирование профессионального и стабильного аппарата судов, в том числе и

¹ Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Наука и образование сегодня. - 2017. - №12 (23). - С. 80.

федеральных судов общей юрисдикции, как было, так и остается серьезной проблемой судебной системы в ключе обеспечения качества ее функционирования¹.

Обеспечение социальных прав и экономической стабильности для гражданских служащих является ключевым аспектом государственной политики в контексте организации их деятельности. Если государство не примет необходимых мер для предоставления служащим достойных социальных и экономических гарантий, то такие базовые принципы, как профессионализм, компетентность и равный доступ к службе, указанные в статье 4 Федерального закона №79, останутся лишь на бумаге². Отсюда вытекает еще одна часто указываемая в научной литературе проблема гражданской службы – недостаточная регламентация норм-гарантий гражданских служащих (глава 11 ФЗ №79), которая из нормативной «перетекает» в практическую плоскость³.

Федерализм позволяет регионам расширять гарантии для гражданских служащих, однако это привело к значительной вариативности в их объеме между субъектами РФ. В экономически слабых регионах престиж госслужбы ниже. Более развитые регионы, напротив, стремятся улучшить федеральные гарантии, предоставляя своим служащим, например, бесплатное медицинское обслуживание (в том числе пенсионерам и членам семей), санаторно-курортное лечение, компенсацию проезда к месту отдыха (с учетом климатических условий) и протезно-ортопедическую помощь. Обязанности госслужащих, закрепленные в 79-ФЗ, включают соблюдение законодательства, исполнение должностных обязанностей и поручений руководства, соблюдение прав граждан и организаций, служебного распорядка, поддержание профессионального уровня, сохранение

¹О развитии судебной системы Российской Федерации: Постановление X Всероссийского съезда судей № 1 от 01.12.2022 // Совет Судей Российской Федерации: официальный сайт – URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/49122>

²Воронов А.А., Кулакова Н.Г. Понятие и значение государственных гарантий на гражданской службе // Берегиня.777.Сова.-2012.- №2 (13).-С.117.

³Дулаев А.Х. Совершенствование механизмов предоставления государственных гарантий на гражданской службе// Форум молодых ученых. -2019. -№2 (30). -С. 657.

конфиденциальности, бережное отношение к госимуществу, предоставление сведений о себе и семье, уведомление о прекращении гражданства РФ или приобретении иностранного гражданства, соблюдение ограничений и требований к служебному поведению, а также уведомление о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.

Эта вариативность в объеме социальных гарантий создает определенные вызовы для мобильности кадров внутри государственной службы. Госслужащий из региона с ограниченным пакетом льгот может неохотно рассматривать перевод или трудоустройство в регион с более развитой системой социальных гарантий, опасаясь потери существующих преимуществ. С другой стороны, приток квалифицированных кадров в экономически сильные регионы может быть привлекательным, однако конкуренция за рабочие места на государственной службе в этих субъектах значительно выше. Таким образом, наличие существенных различий в объеме социальных гарантий может оказывать влияние на эффективность кадровой политики в целом.

В связи с этим, периодически поднимается вопрос о необходимости унификации основных социальных гарантий для госслужащих на федеральном уровне. Однако, подобная унификация может быть воспринята регионами как ограничение их самостоятельности в сфере кадровой политики и уменьшение стимулов для привлечения и удержания высококвалифицированных специалистов. Поиск баланса между необходимостью обеспечить минимальный уровень социальной защищенности госслужащих по всей стране и сохранением региональной автономии представляется сложной задачей.

Кроме того, усиление контроля за соблюдением этических норм и требований к служебному поведению госслужащих является важным направлением повышения эффективности государственной службы. Несоблюдение ограничений и требований, связанных с личной заинтересованностью и конфликтом интересов, может привести к

коррупционным проявлениям и подорвать доверие граждан к государственным институтам. В связи с этим, важна не только законодательная база, но и эффективная система мониторинга и контроля за деятельностью госслужащих, а также механизмы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов.

Неотъемлемым элементом правового статуса является ответственность. И если социальная ответственность служащего связана с реализацией социальных функций службы, защитой прав и свобод граждан, то юридическая ответственность представляет собой меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного и имущественного порядка.

Для служащих предусмотрены все виды юридической ответственности:

- уголовная (за совершение уголовных преступлений);
- административная (за совершение административных проступков)¹;
- материальная (за причинение материального ущерба);

Дисциплинарная ответственность в публичном управлении становится крайне важной из-за высоких общественных требований. Должностные лица государственной службы несут уголовную ответственность за преступления, перечисленные в главе 30 УК РФ, включая злоупотребление полномочиями, коррупцию и халатность. Госслужащие, не имеющие статуса должностных лиц, также могут быть привлечены к уголовной ответственности по этой главе, если это прямо указано в соответствующей статье УК РФ.

Помимо этого, гражданские служащие несут материальную ответственность, которая направлена на возмещение ущерба, а не на наказание. Эта ответственность реализуется в различных формах: через трудовое законодательство, гражданское право, по решению суда в рамках

¹Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Административное право и процесс. -2018. -№ 2. -С. 42.

уголовных дел и за ущерб, причиненный административными правонарушениями¹.

Применение дисциплинарных взысканий к государственным служащим регламентируется Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими нормативными актами. Виды дисциплинарных взысканий варьируются от замечания и выговора до увольнения с государственной службы. При выборе меры дисциплинарного взыскания учитывается тяжесть совершенного проступка, обстоятельства его совершения, а также предшествующее поведение гражданского служащего и его отношение к службе. Соблюдение установленной процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности является обязательным условием законности применения взыскания.

Важным аспектом является разграничение дисциплинарной и административной ответственности. Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения и регулируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Дисциплинарная ответственность, напротив, наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей, установленных должностным регламентом. Одно и то же деяние может повлечь как дисциплинарную, так и административную ответственность, при условии, что оно подпадает под признаки соответствующего административного правонарушения и дисциплинарного проступка.

Система дисциплинарной ответственности в публичном управлении призвана обеспечивать соблюдение законности, дисциплины и профессиональной этики государственными служащими, а также повышать эффективность деятельности органов государственной власти. Она является важным инструментом предупреждения коррупционных проявлений, злоупотреблений властью и других нарушений служебной дисциплины.

¹Шабатура Е.Р. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих // Научный журнал «Эпомен».- № 23.- 2019.-С. 352.

Эффективное применение мер дисциплинарного воздействия способствует укреплению доверия граждан к институтам государственной власти.

Гражданские служащие несут дисциплинарную ответственность за нарушения, совершённые при исполнении служебных обязанностей, в соответствии с установленной процедурой. Привлечение к ответственности за нарушения антикоррупционных требований, запретов и ограничений имеет особенности, но постепенно унифицируется, формируя единое антикоррупционное пространство в государственной службе и атмосферу нетерпимости к коррупции. Принцип неотвратимости наказания, требующий обязательной реакции на каждое подтвержденное нарушение, независимо от должности и связей нарушителя, является ключевым элементом дисциплинарной ответственности. Это способствует укреплению доверия общества и повышению эффективности работы государственных органов.

Важно отметить, что привлечение к дисциплинарной ответственности не является самоцелью. Главная задача – предотвращение будущих нарушений и повышение профессионализма гражданских служащих. В связи с этим, в процессе рассмотрения дел о дисциплинарных проступках особое внимание уделяется выяснению причин и условий, способствовавших совершению нарушения. По результатам анализа принимаются меры по устранению выявленных недостатков и совершенствованию организации работы.

Совершенствование системы дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства подразумевает не только ужесточение мер наказания, но и расширение инструментов профилактики. Развитие программ обучения и повышения квалификации, направленных на формирование антикоррупционного сознания и повышение правовой грамотности государственных служащих, является важной составляющей этой работы. Кроме того, активно внедряются механизмы контроля и мониторинга за деятельностью государственных служащих, позволяющие выявлять и пресекать коррупционные риски на ранних стадиях.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России) в Письме от 15 апреля 2022 года № 28-6/10/П-2479 опубликован актуализированный обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (версия 2.0) (далее – Обзор)¹. Данный обзор основан на мониторинге практики применения взысканий к государственным (муниципальным) служащим за нарушения антикоррупционного законодательства, включая несоблюдение ограничений, запретов, требований об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей. Ключевой проблемой является положение, позволяющее не учитывать степень вины служащего при привлечении к ответственности за коррупционные правонарушения. Утверждается, что юридическая ответственность не может быть применена без учета вины, и предлагается внести изменения в Федеральный закон № 79-ФЗ, исключив возможность игнорирования степени вины. В связи с этим, предлагается скорректировать статью 59.3 закона, чтобы при наложении взысканий учитывать характер и тяжесть правонарушения, степень вины, обстоятельства его совершения, а также соблюдение служащим антикоррупционных норм и его предыдущие результаты работы.

Отсутствие учета вины в действующей практике привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения создает серьезные риски. В первую очередь, это может привести к необоснованно суровым санкциям в отношении служащих, допустивших незначительные нарушения, например, в силу неопытности или недостаточной информированности о сложных положениях антикоррупционного законодательства. Во-вторых, подобная практика подрывает доверие к системе правосудия и может демотивировать государственных служащих к соблюдению высоких

¹Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции: Письмо Минтруда России от 15.04.2022 № 28-6/10/П-2479 // Администратор образования. -№ 10.- 2022.

этических стандартов. Если работник осознает, что даже небольшая оплошность, совершенная без злого умысла, может повлечь за собой серьезное наказание, это может привести к чувству несправедливости и цинизму.

Предлагаемые изменения в статью 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ направлены на устранение этого дисбаланса. Введение критериев оценки характера и тяжести правонарушения, степени вины, обстоятельств совершения и предыдущей деятельности служащего позволит обеспечить более справедливый и индивидуализированный подход к наложению взысканий. Это позволит дифференцировать наказания в зависимости от фактической степени вины служащего и сопутствующих обстоятельств, что, в свою очередь, повысит эффективность антикоррупционной политики и укрепит доверие к государственной службе.

Более того, учет соблюдения служащим антикоррупционных норм и его предыдущих результатов работы при наложении взысканий будет стимулировать добросовестное исполнение обязанностей и создание атмосферы нетерпимости к коррупции. Служащие, зарекомендовавшие себя как ответственные и добропорядочные работники, смогут рассчитывать на более мягкое отношение в случае допущения незначительных нарушений, в то время как к злостным нарушителям будут применяться более строгие меры. Такой подход будет способствовать укреплению законности и повышению эффективности борьбы с коррупцией в системе государственной службы.

2 Запреты и ограничения, связанные с государственной гражданской службой

2.1 Понятие и виды запретов, связанных с государственной гражданской службой

В последнее время наблюдается рост числа запретов, охватывающих различные аспекты жизни — экономические, политические и моральные. Это явление усугубляется ситуацией с коронавирусом, как на глобальном, так и на уровне страны. С каждым днем количество ограничений в нашей повседневной жизни становится всё больше, включая юридические (в контексте правовых категорий) и административно-правовые запреты в частности. В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой под запретом понимается «наложить запрет на что-нибудь»; «не позволить что-нибудь сделать»¹. В более широком понимании термин «запрещать» раскрывается в Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля — «запретить что кому, не позволять, не разрешать, не допускать, зарекать, воспрещать, возбранять, заказывать, заповедовать; налагать запрет, заказ»². В Толковом словаре юридических терминов «запрещение» определяется как «способ регулирования, связанный с необходимостью воздержания от конкретных действий, с пассивным поведением»³.

Советская доктрина уделяла особое внимание правовой природе запретов. Например, С. С. Алексеев считал правовые запреты необходимым элементом обеспечения правопорядка, подчеркивая, что с их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и

¹Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка :80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2004.- С. 216.

²Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2015. Т. 1. -С. 310.

³Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008.- С. 122.

недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов¹. Следует отметить, что термины «запреты» используются в Конституции РФ, т. е. можно говорить о конституционных запретах, значительно расширенных нормами Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Кроме того, ученые неоднозначно оценивают изменения в положения Конституции РФ, касающиеся расширения запретов. Так, С. Н. Шевердяев считает, что «оценка российской конституционной новеллы, посвященной запрету открывать счета в иностранных банках, раскрывает целый ряд интересных перспектив для развития научной дискуссии в отечественном конституционном праве»². По мнению О. С. Соколовой, «новеллами» они не являются, так как «это выборочное закрепление в Конституции РФ наименований двух антикоррупционных технологий, одна из которых не допускает правовой связи лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, с иностранными государствами в форме гражданства или права на постоянное проживание в этих странах. Вторая – запрещает им открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации»³.

Административное право часто называют управленческим правом, и в последнее время в нем наблюдается тенденция к появлению так называемого «запретного права», что проявляется в увеличенном количестве запретов. В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации термин «запрет» фигурирует в различных значениях 174 раза. Это также касается публичного служебного права и его одного из ключевых институтов – государственной гражданской службы. В текущей юридической литературе

¹Семитко А. П. С.С. Алексеев о структуре советского права //Вестник Гуманитарного университета.- 2024. Т. 12, № 2. С. 67.

² Шевердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право.- 2020.- № 12. С. 12.

³ Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 8.

обсуждение правового статуса государственных служащих и его составных частей вызывает споры. Законодатель, рассматривая эти вопросы, считает их синонимичными, поскольку в главе 3 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 30.12.2021 № 437-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правовое положение характеризуется через понятие «статус».

С. Е. Чаннов, М. В. Пресняков к элементам правового статуса государственного и муниципального служащего относят кроме прав (и свобод), обязанностей, еще «ограничения; запреты; ответственность»¹.

Принимая во внимание важность аспектов правового статуса государственных гражданских служащих, таких как их права и обязанности, необходимо подчеркнуть первостепенный характер таких элементов, как запреты. Это означает, что к ним следует отнести «нормы, которые предполагают установление прямой юридической ответственности за неисполнение определенных действий в ситуациях, указанных в правовой норме»². К способам правового регулирования как приемам правового воздействия на общественные отношения В. В. Сорокин относит запреты, т. е. «возложение обязанности воздержаться от совершения запрещенных действий»³. Е.В. Трегубова административные запреты определяет как «закрепленные нормами права предписания, не позволяющие субъекту соответствующих отношений совершать закрепленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения»⁴. С. Е. Чаннов и М. В. Пресняков подчеркивают, что «именно запреты в значительной степени характеризуют особенности правового статуса служащих по сравнению с обычными работниками, так как сама публично-правовая природа государственной и муниципальной службы диктует необходимость их

¹ Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право :учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. -С. 152.

² Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 122

³ Сорокин В. В. Теория права и государства : учебник. М., 2021. -С. 278.

⁴ Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения соотношение понятий // Административное и муниципальное право. -2010.- № 11. -С. 78.

установления»¹.

Анализируя запреты, содержащиеся в законодательстве о государственной службе, Д. А. Кривоносов указывает, что они «имеют различную целевую направленность», однако общим знаменателем для них является то, что они «должны сдерживать противоправное поведение государственного служащего, способствовать укреплению законности и правопорядка в системе государственной службы Российской Федерации»². И. Н. Сурманидзе запреты для государственного гражданского служащего определяет, что согласно законам Российской Федерации и законодательству её субъектов о государственной гражданской службе, существует обязательный список действий, которые считаются несовместимыми с должностью государственного гражданского служащего. Эти действия наносят значительный вред как служебным, так и другим административным отношениям.³

Н. Г. Канунникова обосновывает целесообразность определения административно-правового запрета (применительно еще к государственной правоохранительной службе) в качестве способа «административно-правового упорядочения государственно-служебных отношений субъектов данного вида службы, запрещающего им совершать определенные действия, выходящие за пределы статусности государственного служащего под угрозой применения мер государственно-властного воздействия»⁴.

А. Ф. Ноздрачев указывал, что «запреты должны быть исполнимы, формироваться в виде четких и определенных правовых норм, устанавливающих обязанность воздерживаться от совершения определенных действий под угрозой применения юридической ответственности». Он также подчеркнул, что обсуждение предложенной темы обосновывает

¹ Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 160.

² Кривоносов Д. А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право. -2008. № 5.- С. 39..

³ Сурманидзе И. Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба : правовые вопросы.- 2008. -№ 3.- С.2.

⁴ Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. -2014.- № 8.- С 5.

«необходимость критического анализа существующих запретов на государственной службе, а также практики соблюдения государственными служащими»¹. По мнению Е. В. Трегубовой, в настоящее время в науке административного права «сущность механизма административно-правового регулирования практически не исследована, в связи с чем в его конструкции не определено место административного запрета»². Запреты реализуются через запрещающие (запретительные) нормы, особенность которых «состоит в том, что они не содержат позитивного, разрешающего правила поведения, а напротив, устанавливают виды нежелательных, вредных и опасных действий». К. С. Бельский запретительные нормы называет охранительными нормами. Связано это с тем, что охранительные нормы – это, прежде всего, нормы, содержащие запреты, т. е. «указания на воздержание от определенных действий, и нормы, содержащие указания на меры административного принуждения, применяемые к лицам, нарушившим эти запреты». Аналогичной позиции придерживается Т.Н. Радько, считающий, что «запретительные предписания можно назвать охранительными нормами, поскольку они предназначены для нормального развития общественных отношений»³, в том числе и для государственно-служебных отношений. По мнению Л. П. Рассказова, запрещающие нормы «устанавливают обязанность не совершать определенные действия, запрещающие определенные варианты поведения», при изложении указанных норм «обычно используются глаголы «воспрещается», «запрещается», «не допускается»⁴.

Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет следующие виды запретов:

- касающиеся замещения должностей в гражданской службе;
- связанные с участием в руководстве коммерческими и

¹ Цит. по: Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 139.

² Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения соотношение понятий // Административное и муниципальное право. -2010.- № 11. -С. 82.

³Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник/ Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова.- М.: Проспект, 2021.-С. 354.

⁴Рассказов Л. П. Теория государства и права: учеб. для вузов/Л.П. Рассказов -М.:ИНФРА-М, 2021.- С. 297.

некоммерческими организациями;

- на ведение предпринимательской деятельности;
- на приобретение акций и ценных бумаг, приносящих доход;
- на получение определенных вознаграждений;
- на выезд за пределы Российской Федерации;
- на использование служебных обязанностей в целях, не относящихся к выполнению служебных задач;
- на разглашение определенной служебной информации;
- на публичные комментарии относительно деятельности государственных органов;
- на получение иностранных наград и званий без соответствующего разрешения;
- на применение служебных полномочий в интересах политических партий и других общественных объединений;
- на прекращение исполнения должностных обязанностей с целью разрешения служебных споров;
- на вхождение в состав органов управления или других структур;
- на осуществление оплачиваемой деятельности без письменного согласия работодателя и др..¹

Однако, ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» среди перечня обязанностей содержит обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены указанным и другими федеральными законами. Одним из таких законов является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» (ст. 5, 7, 7.1, 12.1, 12.2, 12.5 и др.)², а также другое антикоррупционное законодательство. По мнению М. В. Преснякова, «несоблюдение запрета является одновременно и нарушением

¹О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004.- № 31.- Ст. 3215.

²О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрании законодательства Российской Федерации. -2008.- № 52 (часть I).-Ст. 6228.

служебных обязанностей, т. е. дисциплинарным проступком»¹, так как соблюдение запретов и ограничений является обязанностью государственного служащего.

Д. А. Кривонос предлагает шесть оснований классификации административных запретов в системе государственной службы. Например.:

- 1) Из области распространения: общие и специфические ограничения;
- 2) Из сферы реализации запреты, которые проявляются: в внешней деятельности служащего и во взаимоотношениях внутри службы;
- 3) На этапе реализации государственно-служебных отношений ограничения, установленные: а) до начала государственной службы; б) в процессе ее выполнения; в) после завершения государственной службы;
- 4) В зависимости от типа государственной службы – ограничения, действующие в системах: а) гражданской, б) военной, в) других категорий;
- 5) По участникам государственно-служебных отношений, введенные в отношении: а) государственного служащего, б) его законного партнера или ближайших родственников, в) граждан и бизнес-структур, участвующих в исполнительной деятельности служащего;
- б) Административные ограничения, обеспечивающие защиту: а) государственного служащего, б) его партнера, а также несовершеннолетних детей.

В зависимости от сферы применения А.В. Марьян в системе государственной гражданской службы выделяет три группы запретов: «относящиеся к сфере политической деятельности; имеющие целью оптимальное распределение рабочего времени государственного служащего и предотвращение различного рода злоупотреблений; касающиеся действий, которые могут быть использованы государственным гражданским служащим в личных целях, как имущественных, так и неимущественных»². В зависимости от степени распространения запретов на государственных

¹ Пресняков М. В. Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой : «Утиный тест» (DUCK-TEST) //Административное право и процесс. 2021. № 10.- С. 34.

²Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук/Ашот Всеволодович Марьян.-М., 2006.-С. 167.

служащих О. В. Хабибулина выделяет: общие – действующие в отношении всех государственных служащих; специальные – для определенной группы служащих; особенные – отражающие содержание должностных обязанностей части государственных служащих¹. В юридической литературе существуют и иные основания классификации запретов². В связи с концепцией единой системы публичной власти представляется логичным разделить все запреты следующим образом: запреты в федеральных органах государственной власти; запреты в органах государственной власти субъектов РФ; запреты в иных государственных органах; запреты в органах местного самоуправления.

Исходя из анализа служебного законодательства и доктрины административного права, можно сделать ряд глубоких выводов о природе института запретов на государственной гражданской службе. Эти запреты:

- обладают системным характером, при этом следует подчеркнуть, что термин «система запретов» находит свое отражение в Указе Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы»;
- выступают юридическим инструментом, предназначенным для обеспечения законного поведения работников государственной службы;
- включают в свой арсенал термины «запрещается» и «не вправе»;
- регулируют профессиональную деятельность государственных служащих;
- направлены на установление чётких правил поведения для служащих государственного аппарата;
- имеют строго обязательный характер;
- функционируют как своеобразный «фильтр», защищая от нежелательных действий госслужащих;
- обладают защитно-запретительным характером, поскольку их цель –

¹ Хабибулина О. В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. -2016. -№ 3. -С. 27.

² Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. - 2010. -№ 9.- С. 50.

содействие эффективному развитию отношений в сфере госслужбы;

- признаются юридическим фактом;
- предполагают наличие как активных, так и пассивных действий, однако акцент делается на последних;
- обозначают границы допустимого и недопустимого поведения государственных служащих;
- обязательны к исполнению;
- служат предупреждением о возможных негативных последствиях, которые могут возникнуть для гражданского служащего в случае их невыполнения.

Анализ вышеуказанных характеристик позволяет констатировать, что система запретов на государственной гражданской службе представляет собой комплексный правовой механизм, нацеленный на поддержание эффективности и добросовестности деятельности государственных органов. Их предназначение заключается не только в формальном ограничении определенных действий, но и в создании благоприятной среды для реализации госслужащими своих полномочий в строгом соответствии с законом и общественными интересами. Запреты выступают гарантом соблюдения принципов профессионализма, беспристрастности и ответственности, формируя основу для доверия граждан к институтам государственной власти.

Важно отметить, что система запретов не является статичным образованием. Она постоянно развивается и адаптируется к меняющимся социально-экономическим условиям и новым вызовам, стоящим перед государством. Указом Президента РФ № 478 подтверждается осознание необходимости систематического совершенствования мер по противодействию коррупции, что, в свою очередь, требует пересмотра и дополнения существующих запретов с учетом практики их применения и возникающих пробелов в правовом регулировании.

Таким образом, институт запретов на государственной гражданской

службе играет ключевую роль в обеспечении надлежащего функционирования государственного аппарата, предупреждении коррупционных проявлений и формировании позитивного имиджа государственной службы. Эффективность применения и соблюдения указанных запретов является определяющим фактором для укрепления законности и правопорядка в государстве, а также для повышения уровня доверия граждан к власти.

По справедливому замечанию Е. В. Трегубовой, «у каждого ученого-административиста – свое видение специфики понятия и вообще природы правового запрета»¹, зависящее от многих факторов. Следует также указать не только на теоретическое значение запретов на государственной гражданской службе, но и на их практическое значение.

Институт административно-правовых запретов – это сложный элемент системы административного права, требующий анализа во взаимосвязи с другими институтами, такими как конфликт интересов, статусы служащих, противодействие коррупции, правовые акты управления и административная ответственность. Административные запреты, являясь фильтрами при назначении и работе госслужащих, наряду с защитой могут демотивировать кадры. Необоснованные или неэффективно реализуемые ограничения, в сочетании с низкими зарплатами, могут спровоцировать отток квалифицированных специалистов. Эффективность института запретов зависит от качества и согласованности всей системы административного права, включая процессуальные нормы, контроль, надзор и возможности обжалования. В противном случае, запреты рискуют стать формальностью, игнорируемой на практике или используемой для манипуляций.

Важно отметить, что институт административно-правовых запретов не существует в вакууме. Его эффективность напрямую зависит от качества и согласованности функционирования всей системы административного права. Недостаточно просто провозгласить ряд запретов, необходимо обеспечить их

¹ Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения: соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. - № 11. - С. 76.

подкрепление четкими процессуальными нормами, эффективными механизмами контроля и надзора, а также справедливыми способами обжалования. В противном случае, вместо инструмента повышения добросовестности и профессионализма государственных служащих, мы получим лишь формальный набор правил, игнорируемый на практике или используемый в качестве средства манипуляции и борьбы с неудобными.

Особую значимость приобретает вопрос соразмерности вводимых ограничений. Запреты, чрезмерно расширяющие сферу личной жизни государственного служащего или ущемляющие его конституционные права и свободы, неизбежно вызывают негативную реакцию и могут привести к демотивации и снижению эффективности работы. Баланс между необходимостью обеспечения интересов государственной службы и соблюдением прав и свобод граждан является ключевым условием успешного функционирования института административно-правовых запретов. При этом необходимо учитывать специфику каждой должности и функциональных обязанностей государственного служащего, дифференцируя перечень применимых к нему ограничений.

В свою очередь, необходимо проводить регулярную оценку эффективности действующих административно-правовых запретов. Статистика нарушений, данные социологических опросов среди государственных служащих, анализ судебной практики – все это может послужить основой для выявления неэффективных или избыточных запретов, требующих корректировки или отмены. Только путем постоянного совершенствования и адаптации института административно-правовых запретов к меняющимся условиям можно добиться его реальной пользы для государственной службы и общества в целом.

2.2 Понятие и виды ограничений, связанных с государственной гражданской службой

Рассматривая ограничения, связанные с государственной службой, важным становится различие между запретами и ограничениями. Ограничения представляют собой условия, при которых индивидууму закрываются пути к государственной службе или удерживают от продолжения на ней. Эти условия касаются как потенциальных кандидатов, так и действующих служащих.

Запреты же обозначают действия, которые государственный служащий не имеет права осуществлять в процессе своей деятельности. Они применимы исключительно к работникам государственной службы. Таким образом, ограничения касаются вступления на службу, тогда как запреты актуальны в ходе её прохождения. Вдобавок, ограничения затрагивают не только тех, кто уже работает в госслужбе, но и граждан, подающих заявки, тогда как запреты не служат основанием для отказа в приеме на работу.

В области административного права термин “ограничение” обозначает правовые меры, принимаемые властями на основании действующих норм с целью обеспечения порядка и безопасности. Примерами таких ограничений могут служить:

Неприемлемость кандидатуры лица, признанного недееспособным или имеющего незавершенную судимость.

Отказ во входе в доступ к секретной информации, необходимой для выполнения служебных обязанностей.

Нехватка здоровья, подтвержденная медицинским заключением, что препятствует службе.

Близкие родственные связи с действующими служащими, при наличии подчиненности.

Утрата гражданства Российской Федерации или наличие гражданства иностранного государства.

Непредставление необходимых данных о доходах и имуществе.

Эти ограничения, прежде всего, затрагивают социально-экономические права и направлены на предотвращение коррупции в государственной службе¹.

Современное законодательство о гражданской службе налагает ограничения на конституционное право свободного выезда из Российской Федерации, а также на свободу слова и связанное с ней право на информацию. Право на выезд за пределы страны для гражданских служащих ограничивается в двух случаях: при финансировании поездок не за счет государственного бюджета (кроме служебных командировок) и для сотрудников Министерства иностранных дел, выезжающих по личным делам без уведомления работодателя.

Хотя ограничения внешне схожи, их цели различны. Первое ограничение нацелено на борьбу с коррупционными практиками, предотвращая влияние со стороны частных лиц и организаций, стремящихся привлечь служащих для лоббирования своих интересов. Второе связано с особыми условиями работы сотрудников Министерства и направлено на предотвращение нежелательных связей с иностранцами.

Что касается ограничений свободы слова, они аналитически прописаны в пунктах 9 и 10 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ. Эти пункты строго запрещают разглашение конфиденциальной информации и публичные комментарии о деятельности государственных органов. В юридической литературе уже ставился под сомнение как обоснование, так и конституционность данных запретов, поскольку они носят абсолютный характер. На практике случаи увольнения сотрудников за положительные оценки государственной деятельности не фиксируются, в то время как увольнения за конструктивную критику происходят достаточно часто. Таким образом, соотношение лояльности и открытости информации оказывается в явном дисбалансе, что подчеркивает необходимость

¹ Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 4. – С. 20.

пересмотра действующих норм законодательства.

Вопросы, касающиеся свободы слова и права на информацию согласно пунктам 9 и 10 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», подразумевают полный запрет на разглашение конфиденциальной или служебной информации, а также на публичные высказывания о деятельности государственных органов.

Критика обоснованности этих ограничений и их соответствия Конституции Российской Федерации уже поднималась в юридической среде. Содержание данных норм допускает теоретическую возможность увольнения гражданского служащего даже за позитивные оценки, однако на практике такие случаи не фиксируются. Увольнения происходят чаще в результате конструктивной критики. В результате правовая неопределенность сохраняется, что требует изменений в законодательной формулировке.

С точки зрения соответствия части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, вызывает также сомнения запрет, установленный пунктом 9 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные к конфиденциальным в соответствии с федеральным законом, или служебную информацию, ставшую известной в связи с исполнением должностных обязанностей.

Данный запрет ограничивает как свободу, слова, так и конституционное право на информацию, в части свободной ее передачи и распространения. При этом надо пояснить, что мы считаем вполне обоснованным и соответствующим в полной мере конституционным требованиям запрет на разглашение гражданским служащим сведений конфиденциального характера.

С нашей точки зрения, необходимость запрета на раскрытие служебной информации кажется совершенно избыточной. Согласно формулировке

пункта 9 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», служебная информация не считается конфиденциальной. Это становится очевидным, поскольку между сведениями конфиденциального характера и служебной информацией стоит разъединительный союз «или». То есть, законодатели не рассматривают служебную информацию как секретные сведения, и, следовательно, она не подпадает под категорию служебной тайны. Кроме того, в российском законодательстве отсутствует четкое определение, что такое служебная информация, что позволяет на практике воспринимать любую информацию о деятельности госорганов как таковую.

Так, например, П.А.А. была уволена в соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 33 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за неправомерное использование служебной информации в личных целях, полученной в процессе выполнения своих должностных обязанностей. В связи с привлечением к дисциплинарной ответственности, было подано исковое заявление с целью обжалования указанного взыскания. К иску была приложена неподписанная копия справки из материалов уголовного дела. П.А.А. самостоятельно изготовила ксерокопию материалов уголовного дела без согласия председателя суда и представила её как доказательство в своем иске. Суд отказал в восстановлении П.А.А. на службе, несмотря на возможность ознакомиться с информацией о рассмотрении уголовного дела на сайте Приморского краевого суда. Таким образом, эта гражданская служащая была уволена за раскрытие общедоступной информации. Любопытно, что в комментариях к закону разъясняется причина введения запрета на распространение конфиденциальной информации, тогда как необходимость ограничений в отношении другой служебной информации остается недостаточно обоснованной. Следует отметить, что ранее действующий Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» также использовал термин «служебная

информация», однако в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 11 данного закона государственным служащим запрещалось лишь использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию. В такой формулировке указанный запрет кажется более логичным: действительно, любая информация, а не только конфиденциальная, не должна использоваться в неслужебных целях. Однако запрет на распространение служебной информации, не обладающей конфиденциальным статусом (без какой-либо выгоды для служащего) представляется чрезмерно строгим. В связи с этим, нам представляется необходимым внести изменения в пункт 9 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», сохранив в нем запрет на распространение конфиденциальной информации, но исключив запрет на распространение служебной информации, не являющейся таковой. Что касается установленных законодательством ограничений политических прав и свобод, мы не сомневаемся в обоснованности ограничения конституционного права избирать и быть избранным. Поэтому запрет для гражданских служащих занимать государственные и выборные должности в органах местного самоуправления выглядит вполне оправданным.

Следует отметить, что в ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» данный запрет был сформулирован более узко. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 11 указанного закона государственный служащий был не вправе быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Вполне очевидно, что государственные должности не исчерпываются должностями депутатов законодательных органов власти (также как и муниципальные – должностями депутатов представительных органов местного само

управления). В связи с чем, вполне логично было расширение данного перечня.

В то же время непонятно, почему указанное расширение коснулось и выборных должностей в профессиональных союзах. Необходимость реализации принципа разделения властей также указывается в качестве обоснования запрета гражданским служащим замещать оплачиваемые выборные должности в профессиональных союзах. Однако выборные должности в профессиональных союзах – это совсем не то же самое, что выборные государственные или муниципальные должности. Соответственно, запрет на их замещение не может иметь никакого отношения к соблюдению принципа разделения властей. В то же время, нам представляется, что хотя указанная выше возможность существует, она не должна служить основанием для запрета на подобное совмещение. Само по себе наличие такого запрета отнюдь не является гарантией независимости деятельности профессиональных союзов от органов исполнительной власти. Согласно ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзным работникам, освобожденным от работы в организации вследствие избрания (делегирования) на выборные должности в профсоюзные органы, предоставляется после окончания срока их полномочий прежняя работа (должность), а при ее отсутствии – другая равноценная работа (должность) в той же или с согласия работника в другой организации.

Таким образом, по замыслу законодателя, в случае избрания на выборную оплачиваемую профсоюзную должность государственного гражданского служащего, он должен освобождаться от замещаемой должности (в соответствии с пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), а после окончания срока полномочий (ч. 1 ст. 26 Федерального закона 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности») – возвращен на нее. Однако в таком случае

избранное лицо, зная о том, что в перспективе ему будет предоставлена прежняя должность, не будет себя чувствовать действительно независимым, в том числе от влияния своего бывшего (и потенциально будущего) руководства). Таким образом, рассматриваемый запрет, не создавая реальной гарантии независимости деятельности профессиональных союзов, в то же время, ограничивает конституционное право на защиту государственных гражданских служащих своих прав посредством участия в профессиональных союзах, поскольку в существующей ситуации далеко не каждый гражданских служащий захочет приостанавливать свою профессиональную карьеру с целью осуществления профсоюзной деятельности.

Обратим внимание и на то, что сам Федеральный закон 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» отнюдь не предусматривает обязательное освобождение от основной работы профсоюзных работников, избранных (делегированных) в профсоюзные органы, закрепляя, при этом гарантии как для освобожденных (ст. 26), так и не освобожденных (ст. 25) членов профсоюза. И такая диспозитивность в данном случае нам видится абсолютно правильной. Соответственно, нам представляется, что запрет, предусмотренный пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и носящий абсолютный характер, не соответствует критериям обоснованности, предусмотренным ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и должен быть из закона исключен. Подводя итоги, отметим следующее: не все из предусмотренных Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничений личных и политических прав и свобод гражданских служащих представляются нам обоснованными как с формальных позиций (соответствие ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации), так и с точки зрения целесообразности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная служба в России является ключевым элементом системы публичной власти, оказывающим прямое воздействие на социально-экономическое развитие, безопасность и защиту прав граждан. На протяжении истории к государственным служащим предъявлялись высокие требования как в плане личных качеств, так и профессиональных навыков, что определяет их правовой статус.

Существуют различные виды публичной службы, включая государственную и муниципальную. Государственная служба, в свою очередь, подразделяется на гражданскую, военную и иных видов. Государственная гражданская служба подразумевает профессиональную деятельность граждан, направленную на выполнение задач федеральных и региональных органов власти. При этом деятельность госслужащих рассматривается как служебная, а не трудовая.

Основные принципы гражданской службы включают приоритет прав и свобод человека, равный доступ, профессионализм и защиту от несанкционированного вмешательства. Признаки государственной гражданской службы: профессиональная деятельность, осуществление полномочий властей и наличие определенных категорий должностей.

Федеральные законы определяют государственную гражданскую службу как профессиональную деятельность граждан на должностях гражданской службы, обеспечивающую выполнение полномочий федеральных госорганов, органов власти субъектов и лиц, занимающих государственные должности на этих уровнях, подчеркивая, что деятельность госслужащих является служебной, а не трудовой.

Административно-правовой статус государственного гражданского служащего определяется комплексом нормативных актов, включающих Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, а также иные нормативные

правовые акты. Этот статус устанавливает права, обязанности, ограничения и ответственность государственных служащих, обеспечивая баланс между интересами государства и правами граждан. Ключевым элементом правового статуса является должностной регламент, определяющий конкретные задачи, функции и полномочия служащего на занимаемой должности.

В литературе отсутствует единообразное понимание государственной гражданской службы, а легальное закрепление термина связано с перечислением органов, в которых осуществляется прохождение этой службы. Следовательно, для более глубокого понимания термина следует определить признаки данного правового института.

Первым и ключевым признаком государственной гражданской службы является ее осуществление в органах государственной власти. Это означает, что деятельность гражданских служащих напрямую связана с реализацией функций и полномочий государства.

Вторым важным признаком выступает профессионализм и компетентность гражданских служащих. Поступление на службу, продвижение по службе и оценка деятельности гражданских служащих осуществляются на основе принципов меритократии, обеспечивающих отбор и назначение наиболее квалифицированных и компетентных кандидатов.

Третьим признаком является правовое регулирование государственной гражданской службы. Отношения, возникающие в связи с поступлением, прохождением и прекращением службы, регламентируются федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами. Данная система правового регулирования обеспечивает стабильность и предсказуемость государственной гражданской службы, а также защищает права и законные интересы гражданских служащих.

Наконец, к числу признаков государственной гражданской службы следует отнести ее публичный характер. Деятельность гражданских

служащих направлена на удовлетворение общественных интересов и обеспечение прав и свобод граждан.

Характер деятельности определяет и особенности статуса служащего, среди основных компонентов: социальный (позиция, статус в обществе, связанный с престижем и уровнем доверия со стороны общества); правовой (установленные и гарантированные государством правила поведения государственных гражданских служащих); нравственный (этика профессии и требования к служебному поведению).

Следует подчеркнуть, что при наложении взыскания за совершение коррупционного правонарушения законодатель не требует учитывать степень вины государственного гражданского служащего. Безусловно, юридическая ответственность не может наступать за невиновное совершение тех или иных действий или бездействие, внесение изменений в Федеральный закон № 79-ФЗ должно предусмотреть отказ от закреплённой в части 3 статьи 58 возможности не учитывать степень вины государственного гражданского служащего при привлечении к ответственности за совершение коррупционного правонарушения. Таким образом, мы предлагаем часть 2 ст. 59.3 ФЗ №79 изложить в следующей редакции: «2. При применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2 настоящего Федерального закона, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, степень вины, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей».

Также предлагается переформулировать пункт 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следующим образом: «допускать публичные заявления, мнения

и оценки, в том числе в средствах массовой информации, касающиеся работы государственных органов, их руководителей, в том числе решений вышестоящих государственных органов или тех органов, в которых гражданский служащий занимает должность, содержащие заведомо ложную информацию о деятельности указанных органов и их руководителей, если это не входит в его служебные обязанности». Мы убеждены, что подобная формулировка позволит достичь целей, связанных с введением рассматриваемого ограничения, а также обеспечит реализацию его конституционно-правового смысла на законодательном уровне.

Вместе с тем, мы считаем неоправданным запрет на раскрытие служебной информации. Как указывается в пункте 9 части 1 статьи 17 того же закона, служебная информация не является конфиденциальной, поскольку в тексте используется союз «или», что указывает на различие между конфиденциальной и служебной информацией. Таким образом, законодатели явно не рассматривают ее как информацию, подпадающую под режим секретности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996, № 63-ФЗ (ред. от 28.12.2024)(с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2025)// Собрании законодательства Российской Федерации. - 1996.- № 25.- Ст. 2954.
3. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ(ред. 14.02.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. -2003.- № 22.- Ст. 2063.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2004.- № 31.- Ст. 3215.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрании законодательства Российской Федерации. -2008.- № 52 (часть I).-Ст. 6228.
6. О некоторых вопросах представления сведений при поступлении на государственную службу Российской Федерации и муниципальную службу в Российской Федерации и их актуализации: Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2024 № 870 // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2024.- № 42.- Ст. 6221.
7. Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции: Письмо Минтруда

России от 15.04.2022 № 28-6/10/П-2479 // Администратор образования. -№ 10.- 2022.

8. Об эксперименте по проведению конкурса на включение в кадровые резервы государственных органов Пензенской области для замещения типовых должностей государственной гражданской службы Пензенской области: Постановление Правительства Пензенской области от 16.12.2022 № 1128-пП (ред. от 24.07.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 20.12.2022.

9. О развитии судебной системы Российской Федерации: Постановление X Всероссийского съезда судей № 1 от 01.12.2022 // Совет Судей Российской Федерации: официальный сайт – URL: <http://ssrf.ru/siezd-sudiei/49122> (дата обращения: 01.11.2024).

Учебная и научная литература

10. Далгатова А.О. Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Основы государственной гражданской службы» для направления подготовки «Юриспруденция», профиля «Гражданское право». - Махачкала: ДГУНХ, 2020.131 с.

11. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс]: электронное учебное издание (учебник) / Р.М. Дзидзоев, О.А. Ковтун, Н.Д. Терещенко; под редакцией профессора Р.М. Дзидзоева – Майкоп: ЭлИТ, 2022. -582 с.URL: https://201824.selcdn.ru/elit-164/pdf/978_5_6048615_0_9.pdf.

12. Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности: теория и практика трансформации: учеб. пособие / В. А.Лебедев., И. Г.Дудко., Д. Л. Кутейников.- М.: Проспект , 2021. - 120 с.

13. Основы государственной гражданской и муниципальной службы : учебное пособие / Комиссаров А. Г., Морозов М. Ю., Прибыткова Л. В.. - Калининград : Полиграфычъ, 2023.- 96 с.

14. Попова Н.Ф.Административное право: учебник для вузов/ Н.Ф.Попова.— М.:Юрайт, 2024.— 325с.
15. Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник/ Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова.- М.: Прорспект, 2021.-564 с.
16. Рассказов Л. П. Теория государства и права: учеб. для вузов/Люд. Рассказов-М.:ИНФРА-М, 2021. - 488 с.
17. Сорокин В. В. Теория права и государства: учебник/ В.В. Сорокин-М.:ИНФРА-М, 2024.-583 с.
18. Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право: учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М.: Юрайт, 2020.-203 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

19. Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 4. – С. 19–22.
20. Бузоверова И.В., Карпухин И.Н. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ.- 2017.- №7. -С. 67-72.
21. Бродская В.А. Совершенствование профессионального развития государственных гражданских служащих в Российской Федерации и ее субъектах // Административное право и процесс.- 2023. № 7.- С. 76 - 80.
22. Брежнев О.В. Проблемы законодательного регулирования дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Государственная власть и местное самоуправление. -2023. № 9.- С. 9 - 12.
23. Воронов А.А., Кулакова Н.Г. Понятие и значение государственных гарантий на гражданской службе // Берегиня.777.Сова .- 2012.- №2 (13).-С.117-119.

24. Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Административное право и процесс.- 2018. -№ 2.- С. 38-48.
25. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Том 1.-М.:АСТ, 2015. -754 с.
26. Дулаев А.Х. Совершенствование механизмов предоставления государственных гарантий на гражданской службе// Форум молодых ученых. -2019. -№2 (30). -С. 655-659.
27. Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. -2013. № 8.- С. 137–144.
28. Иванова Н.Л., Подольский Д.А. Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики // Вопросы государственного и муниципального управления.- 2017.- №1. - С.173-190.
29. Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс.- 2014. -№ 8.- С. 4–8.
30. Киселёв С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего // Вестник Российской таможенной академии.- 2022.- №2. -С.61-65.
31. Кривоносов Д. А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право.- 2008.- № 5.-С. 38–42.
32. Круглова Е.С. Принцип профессионализма в деятельности государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. -№ 11.- С. 53 - 56.
33. Кудис Э. В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 / Эльбина Вячеславовна Кудис. –Ростов-на-Дону, 2006. -176 с.

34. Малышева Г. А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования: дис. ... канд.юрид. наук : 12.00.14/Галина Александровна Малышева.-Воронеж, 2012.-227 с.

35. Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук/Ашот Всеволодович Марьян.-М., 2006. -172 с.

36. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. О единой публично-правовой природе государственной гражданской службы и муниципальной службы // Муниципальная служба: правовые вопросы. -2024.-№ 4.- С. 18 - 21.

37. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп.- М.: ТЕМП, 2004.- 938с.

38. Пресняков М. В. Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой : «Утиный тест» (DUCK-TEST) //Административное право и процесс. -2021.- № 10. -С. 31–37.

39. Семитко А. П. С.С. Алексеев о структуре советского права //Вестник Гуманитарного университета. -2024. -Т. 12.- № 2. -С. 65–89.

40. Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020.- № 6.- С. 3–9.

41. Сурманидзе И. Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба : правовые вопросы.-2008.-№ 3.- С. 2–5.

42. Толковый словарь юридических терминов/ сост. А.Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына.- М.:Эксмо, 2008.-443 с.

43. Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения: соотношение понятий // Административное и муниципальное право. -2010.- № 11. -С. 75–81.

44. Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д.А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 48–56.

45. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. -2016. -№ 3.- С. 24–31.

46. Шабатура Е.Р. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих // Научный журнал «Эпомен».- № 23.- 2019.- С. 349-356.

47. Шевердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках: закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право. -2020.- № 12. - С. 9–17.

48. Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Наука и образование сегодня. -2017.- №12 (23). С. 77-80.