

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

И.о. заведующего кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
В.Е. Севрюгин


6 декабря 2018 г.

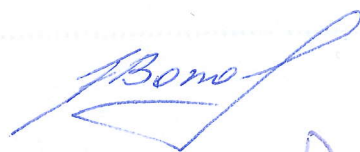
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

40.04.01. Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности
органов публичной власти»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения



Попов
Александр
Владимирович

Научный руководитель
канд. юрид. наук



Костылев
Анатолий
Кронидович

Рецензент
Начальник отдела приватизации
и продаж муниципального
имущества управления по
формированию муниципального
имущества департамента
имущественных отношений
администрации города Тюмени



Редькина
Наталья
Анатольевна

г. Тюмень, 2018

ПЛАН

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1.ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	9
1.1 Система административно-правового регулирования прохождения государственной гражданской службы	9
1.2 Опыт административно-правового регулирования прохождения государственной гражданской службы	19
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	30
2.1 Разрешения конфликтов административно-правового регулирования прохождения государственной гражданской службы	30
2.2 Практика прохождения государственной гражданской службы.....	45
2.3 Судебная практика.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	76
ПРИЛОЖЕНИЯ	92

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГПК РФ	—	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ТК РФ	—	Трудовой кодекс Российской Федерации
ФЗ РФ	—	Федеральный закон Российской Федерации
ВС РФ	—	Верховный Суд Российской Федерации
ФКЗ РФ	—	Федеральный конституционный закон Российской Федерации
ФГС	—	Федеральная государственная служба
ПП РФ	—	Постановление Правительства Российской Федерации
КоАП РФ	—	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
УК РФ	—	Уголовный кодекс Российской Федерации
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Развитие государственности в России неразрывно связано со становлением института государственной службы, который зародился первоначально в Древней Руси, в основном сформировался в России монархической, прошел сложный советский период и продолжает активно развиваться в России современной. В последнее время наблюдается повышенный научный интерес к истории развития этого социального и правового института, содержащей много поучительного, полезного для успешного государственного строительства, для обеспечения эффективного функционирования государственного аппарата и практического использования богатого исторического опыта. Знание истории, кроме того, позволяет избежать многих ошибок, которые с устойчивой закономерностью проявляются в деятельности органов государственной власти, характеризуют чиновничество как особый социальный слой.

Формирование системы организованного управления обществом, развитие экономического, социального и геополитического потенциала страны возможно только при наличии высококвалифицированного персонала в структуре государственного и муниципального управления. По своей сути государственная и муниципальная служба является социально-правовым институтом, целью существования которого выступает защита и представление интересов граждан, включая осуществление государственной и муниципальной деятельности, управление. Следовательно, прежде чем говорить о состоянии кадрового состава, необходимо выделить особенности государственной и муниципальной службы, порядок и механизм формирования ее кадрового состава¹.

В юридической литературе существует несколько подходов к трактованию термина «государственная служба». Так, Манохин В.М. относит к государственной службе деятельность государства по организации и правовому регулированию

¹ Зубарева О.Е., Людыно В.И., Цикунов С.Г., Архимук А.Н. Возможность использования генетических методов в комплексной экспертизе профессиональной пригодности кандидатов на службу в органы внутренних дел // Актуальные проблемы психологической работы Сборник статей по материалам межведомственного Круглого стола (Васильевские чтения). 2016. С. 120.

личного состава государственных органов и других организаций, включая деятельность самого личного состава по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства.² Иной подход прослеживается в трудах Лазарева Б.М., относящего государственную службу к категории «служения государства», т.е. выполнение реализации задач и функций государства по его поручению и за определенную плату.³

Федеральным законодательством Российской Федерации закреплено следующее определение государственной службы:

Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы); субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации).

Итак, руководствуясь Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» можно выделить основные черты государственной службы, отличающие ее от других видов трудовой деятельности:

во-первых, государственная служба направлена на выполнение функций по исполнению полномочий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации;

во-вторых, государственная служба представляет собой именно профессиональную деятельность, формируя при этом отдельный вид экономической деятельности в экономической системе страны;

в-третьих, государственная служба осуществляется на должностях, устанавливаемых Конституцией РФ и федеральными законами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий органов власти, формируя тем

² Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юрид. лит., 2016. с.5.

³ Лазарев Б.М. Государственная служба. М.: Изд-во ИГиП РАН, 2013. с.5-6.

самым персональную ответственность государственных служащих за свои профессиональные действия, осуществляемые в соответствии со своими должностными обязанностями.

В последнее время вышло немало научных трудов, посвященных проблематике развития государственной гражданской службы. Специфику развития государственной гражданской службы рассматривали такие авторы, как Андрианов В.Д., Астемиров З.А., Балаев А.С., Божович Л.И., Бурон С.А., Вечканов Г.С., Глазьев С.И., Есипов В.В., Евдокимов Ф.И., Ковалев И.Н., Лексин В.Н., Ткачев В.Н. и другие, что избавляет от необходимости в деталях излагать весь процесс развития госслужбы, рассматривать различные периоды и этапы этого длинного пути, однако, специфике развития государственной службы РФ современными авторами уделяется мало внимания, что обуславливает актуальность темы настоящей работы. Также удалось исследовать специфику развития государственной службы.

Цель работы состоит во всестороннем и комплексном исследовании административно-правового регулирования прохождения гражданской государственной службы.

Задачи работы:

- раскрыть систему административно-правового регулирования прохождения гражданской государственной службы.;
- рассмотреть опыт административно-правового регулирования прохождения гражданской государственной службы.;
- определить разрешения конфликтов административно-правового регулирования прохождения гражданской государственной службы;
- проанализировать практику прохождения гражданской государственной службы;
- провести характеристику судебной практики.

Объект исследования – административно-правовое регулирование прохождения гражданской государственной службы в РФ.

Предметом исследования (как объектом, актуализированным для целей выпускной квалификационной работы) являются соответствующие нормы правовых

актов отечественного законодательства, воззрения ученых (доктрина), правоприменительная практика, складывающаяся при разрешении соответствующих дел.

Методология исследования базируется на системе диалектического познания и системном анализе. Круг поставленных задач, подлежащих рассмотрению, определил необходимость использования соответствующего методологического инструментария, а именно: общих методов научного познания, включающих методы эмпирического исследования (сравнение), теоретического анализа (анализ, синтез).

Теоретическую основу исследования составляют научные труды российских ученых, посвященные исследованию специфики развития государственной гражданской службы: Л.Б. Антонова, И.И. Золотарев, И.С. Битюков, Т.М. Занина, В.Н. Горин, А.С. Горелов, А.Н. Гаврюшкин, А.М. Кутимский, И.С. Дорошенко, О.Е. Зубарева, В.И. Людыно, С.Г. Цикунов, А.Н. Архимук, В.С. Кружилин, В.В. Набиев, Е.В. Климкина, Л.Л. Сакулина, Н.П. Маюров, О.Д. Ороева,., И.А. Шкареденок и пр. Кроме того, в ходе исследования изучалась специальная литература, материалы научных конференций, монографические работы и периодические издания по специфике развития государственной гражданской службы в субъектах РФ.

Эмпирической базой работы явились: законодательные акты РФ.

Практическая значимость. С практической точки зрения, предложения и выводы, содержащиеся в работе, могут быть использованы в практике правоприменительной деятельности органов государственной власти, занимающихся проблемами решения государственных служб.

Научная новизна данной работы заключается в выявлении пробелов действующего законодательства, регулирующего акционерные общества, выработке предложений по возможному совершенствованию нормативно-правовой базы. Рекомендации и предложения, сформированные в работе, могут быть использованы в учебном процессе.

Научная новизна представленной выпускной квалификационной работы обуславливается и тем, что в правовой науке России дается теоретически обоснованное определение понятия государственных служб. В данном

исследовании институт государственных служб рассматривается как самостоятельный и комплексный правовой институт, равноценно взаимодействующий со всеми другими правовыми институтами и государственными органами.

Структура выпускной квалификационной работы включает в себя введение, три главы и заключение. Содержание работы дополнено приложениями в виде схем, таблиц и другой сопутствующей документацией.

ГЛАВА 1.ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

1.1 Система административно-правового регулирования прохождения государственной гражданской службы

Государственная и муниципальная службы неразрывно связаны с государством. Задачи государственных и муниципальных служащих состоят не только в управлении, но и реализации государственных и муниципальных функций, защите интересов граждан, создании условий для удовлетворения их материальных и духовных потребностей, а, следовательно, поддержания экономической, политической и социальной устойчивости государства. От правильности принимаемых решений на местах, оперативности и эффективности работы служащих, замещающих государственные и муниципальные должности, зависит работа всей системы государственной и муниципальной власти, только наличие организованной структуры управления, состоящей из высококвалифицированных и профессиональных кадров, обеспечит стабильность власти, способной удовлетворять и защищать интересы своих граждан⁴.

Поскольку государство может реализовывать свои полномочия непосредственно через органы государственной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, оно должно иметь полную уверенность в компетенции и профессионализме кадровых ресурсов, включая формирующие замещение должностей управленческого аппарата и замещение должностей обеспечивающих специалистов.

⁴ Меженина О.В. Некоторые проблемы правового регулирования и правоприменения расторжения служебного контракта на государственной гражданской службе // Алтайский юридический вестник. 2017. № 4 (20). С. 141-145.

На сегодняшний день нормативно-правовым обеспечение государственной гражданской службы в Российской Федерации являются следующие акты⁵:

«1.Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

2.Федеральный закон от 27 мая 2003г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

3.Указ Президента РФ от 9 марта 2004г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. Указа Президента от 22.06.2010 N773);

4. Указ Президента РФ от 12 августа 2002г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

5. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004г. № 703 Положение о Федеральном казначействе»;

6. Указ Президента РФ от 8 декабря 1992г. №1556 «О федеральном казначействе» (утратил силу в связи с выступлением Постановления Правительства РФ от 01.12.2004 №703);

7. Постановление Правительства РФ от 27 августа 1993г. №864 «О федеральном казначействе» (утратило силу в связи с вступлением Постановления Правительства РФ от 01.12.2004 №703);

8. Федеральный закон от 05 апреля 2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

10. Приказ Минфина РФ от 07.07.2010 №68н «Об утверждении Административного регламента Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов»;

⁵ Кружилин В.С., Набиев В.В. Правовые особенности заключения контракта о службе Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 141.

11. Федеральный закон от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»;

12. Приказ Казначейства России от 15.02.2012 №72 «Об утверждении требования к порядку формирования структурированной информации об учреждении и электронных копий документов, размещаемых на официальном сайте в сети Интернет»;

13. Приказ Минфина России от 21.07.2011 №86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта»;

14. Приказ Минфина РФ от 15.08.2008 №80н «О порядке ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета»;

15. Приказ Казначейства России от 29.12.2012 №24н «О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

Итак, правовой основой государственной гражданской службы РФ является, прежде всего, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. В нём закреплены все требования и положения⁶. Также работу порядок прохождения государственной гражданской службы в РФ регулируют Приказы Казначейства и Минфина, Постановления Правительства РФ, среди которых основными являются Приказ Минфина РФ от 15.08.2008 №80н «О порядке ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита

⁶ Костенников М.В. Правовое регулирование и совершенствование прохождения службы // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 1 (37). С. 73.

федерального бюджета» и Приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. N 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов»⁷.

Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», система государственной службы представляет собой иерархически организованную взаимосвязь видов государственной службы, базирующуюся на общих принципах построения и функционирования⁸ (рисунок 1).

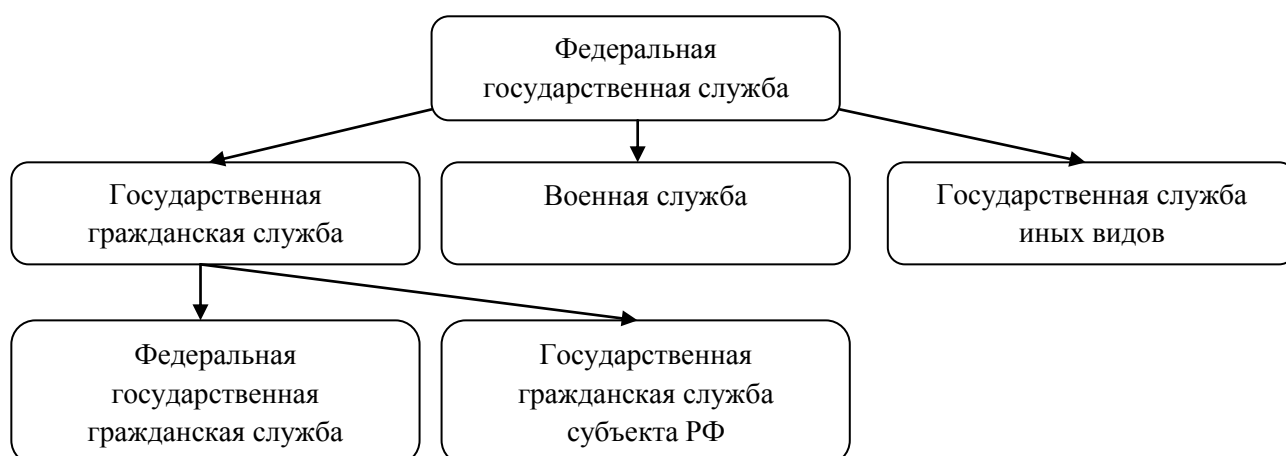


Рис. 1. Система государственной службы в России

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утвержден Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2005 №1574⁹,

⁷ Шамшуров А.С., Петренко Н.И. Проблемы правового регулирования дополнительных выплат государственным гражданским служащим в рамках развития государственной гражданской службы Российской Федерации // Правовые проблемы государственного и муниципального управления сборник научных статей. под ред. Н.И. Петренко, Н.М. Швецова. Йошкар-Ола, 2017. С. 170-175.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 118.

реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ утверждаются законами соответствующих субъектов РФ¹⁰.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются¹¹:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);

- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- равный доступ граждан к государственной службе;

- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Рассматривая кадровую политику в сфере государственной и муниципальной службы важно уделить внимание двум основным направлениям: политика в области

¹⁰ Российская газета. 1995. № 11-12.

¹¹ Дедешко Д.С. Государственная служба: проблемы регулирования мотивации // Публичная власть: реальность и перспективы Сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина. Под редакцией А.Ю. Соколова. 2017. С. 213-215.

требований к действующему составу замещаемых должностей и политика кадрового резерва¹².

Фундаментальным элементом, образующим систему государственной и муниципальной службы выступает государственный или муниципальный служащий, т.е. гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной или муниципальной службы, получающий за это заработную плату за счет средств бюджета соответствующего уровня¹³. И поскольку на служащего возлагаются функции по осуществлению компетенций того или иного органа власти, представителя органа власти в наибольшей или меньшей степени в зависимости от занимаемой им должности, как с точки зрения профессионализма, так и имиджа власти, то следовательно, равно как к претендентам так и к замещающим должности государственной или муниципальной службы законодатель устанавливает ряд квалификационных и профессиональных требований. В частности, руководствуясь федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» можно выделить четыре основных блока, требований и ограничений, связанных с прохождением государственной и муниципальной службы:

Первый блок: Квалификационные требования к лицам, замещающим должности государственной и муниципальной службы¹⁴.

К данной классификации можно отнести требования к уровню профессионального образования, стажу государственной и муниципальной службы, либо в смежной деятельности, связанной с направлением деятельности на замещаемой должности. Кроме того, к государственным и муниципальным

¹² Каллагов Т.Э. Проблемы регулирования юридической ответственности в государственной и муниципальной службе // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2017. № 2 (45). С. 59-62.

¹³ Толкачева В.Н., Черкасова Н.Н. Исторический опыт нормативно-правового регулирования государственной службы в России // Молодежь и системная модернизация страны Сборник научных статей 2-й Международной научной Конференции студентов и молодых ученых. В 4-х томах. Ответственный редактор А.А. Горохов. 2017. С. 32-35.

¹⁴ Годунова Ю.Ю. Проблема регулирования конфликта интересов на государственной службе // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Социология. 2017. № 17 (1). С. 85-88.

служащим устанавливаются требования по повышению квалификации, регулярность которого в соответствии с действующим законодательством осуществляется не реже одного раза в три года, и обусловленные необходимостью поддержания уровня профессионализма служащих, в связи с постоянным и динамичным развитием законодательной базы в различных сферах деятельности¹⁵. Квалификационные требования, необходимые для исполнения должностных обязанностей отличаются в зависимости от вида деятельности служащего, устанавливаются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации¹⁶, муниципальными нормативными правовыми актами, а также закрепляются в должностной инструкции.

Контроль за соответствием государственного и муниципального служащего требованиям, устанавливаемым законодательством и нанимателем, осуществляется путем проведения аттестации государственных и муниципальных служащих, по результатам которой аттестуемый может быть признан годным к прохождению государственной и муниципальной службы, направлен на курсы повышения квалификации, или в случае выявления несоответствия занимаемой должности, снят с занимаемой должности¹⁷.

Второй блок: Ограничения, связанные с принятием на государственную или муниципальную службу.

В данную группу включаются условия, ограничивающие возможность поступления гражданина на государственную или муниципальную службу по причинам, не связанным с уровнем его профессиональной подготовки, или в отдельных случаях, не зависящих от самого гражданина.

¹⁵ Борисова К.В., Огрина Г.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственной гражданской службы // XIII Державинские чтения в Республике Мордовия. Материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Редколлегия: Н.Н. Азисова [и др.]. 2017. С. 34-37.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152. и др.

¹⁷ Осмонова К.А. О некоторых проблемах правового регулирования государственной службы в России // Инновационное развитие. 2017. № 11 (16). С. 112-113.

Так на государственную или муниципальную службу не могут быть приняты граждане¹⁸:

- недееспособные или ограниченно дееспособные;
- осужденные к наказанию, исключающему возможность выполнения служебных обязанностей в соответствии с должностью государственной или муниципальной службы;
- имеющие близкое родство или свойство со служащими, занимающими должности, связанные с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу;
- имеющие заболевания, препятствующие поступлению на государственную и муниципальную службу;
- достигшие предельного возраста принятия на государственную или муниципальную службу;
- не прошедшие военную службу по призыву;
- имеющие гражданство иностранных государств, за исключением определенных федеральным законодательством случаев¹⁹;
- предоставившие подложные документы или заведомо ложные сведения и др.

Немаловажной особенностью поступления на должность и замещения должности государственной или муниципальной службы является обязанность ежегодно подавать сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Причем федеральным законом «О противодействии коррупции», уточняется, что данная обязанность установлена для лиц включенных перечень, установленный нормативными правовыми актами.²⁰ Так же с 1 апреля 2017 года за государственными и муниципальными служащими закрепляется обязанность предоставления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин,

¹⁸ Дадаева С.М. Гражданско - процессуальная судебная практика по вопросам регулирования государственной службы // Правовая система России: история и современность сборник статей Международной научно-практической конференции. 2017. С. 72-74.

¹⁹ Коломин А.К. Проблемы и перспективы правового регулирования государственной службы // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 15 (15). С. 120-125.

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

претендующий на замещение должности государственной и муниципальной службы, государственный или муниципальный служащий размещали общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать.

Третий блок: Запреты, связанные с поступлением на государственную и муниципальную службу²¹.

Данная категория требований касается запретов для государственных и муниципальных служащих возможностью заниматься предпринимательской деятельностью; совмещения государственной и муниципальной службы; заниматься дополнительной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской; использования связей, связанных с исполнением должностных обязанностей; присвоения подарков и вознаграждений, полученных в связи занимаемой должностью; созданием политических партий, религиозных и других общественных объединений; представления интересов партий, религиозных и других общественных объединений от лица замещаемой должности; разглашения сведений, составляющих служебную информацию и ставших известными государственному или муниципальному служащему в силу направления его профессиональной служебной деятельности и т.д.

Четвертый блок: Требования к поведению государственного и муниципального служащего.

К основным требованиям, предъявляемым к государственным и муниципальным служащим в сфере профессионального поведения относятся:

- добросовестное исполнение должностных обязанностей, на высоком профессиональном уровне;
- проявление корректности в общении с гражданами, учитывая национальные, религиозные и иные особенности различных социальных групп, сохранение беспристрастного отношения к физическим и юридическим лицам при взаимодействии с ними, в связи с исполнением должностных обязанностей и др.

²¹ Лунина Т.А., Михайлова О.В. Актуальные проблемы правового регулирования государственной гражданской службы в современной России // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира Сборник научных статей 6-й Международной научно-практической конференции. Под редакцией Л.В. Бычковой, В.М. Кузьминой. 2017. С. 89-92.

Иными словами, данная группа включает в себя требования по соблюдению служебного и корпоративного этикета. Отдельно стоит выделить внедрение на современном этапе развития государственной и муниципальной службы методологии японской системы менеджмента LEAN, или «Бережливого производства». Впервые на необходимость внедрения «бережливого производства» указал премьер-министр Российской Федерации Д.А. Медведев, призывая внедрять технологии «Бережливого производства» в государственном управлении. Технология LEAN используется большинством крупнейших компаний мира. В России первой компанией, внедрившей методы LEAN, основываясь на системе, используемой на японском предприятии «Toyota», стало ПАО «Сбербанк». Основная задача бережливого производства – это высвобождение ресурсов и оптимизация процессов, в целях повышения производительности предприятия. Цель внедрения «Бережливого производства» в системе государственных и муниципальных органов – это увеличение эффективности деятельности органов власти и органов местного самоуправления, рост производительности труда и снижение расходов, в том числе за счет заключения эффективных контрактов с государственными и муниципальными служащими, и как следствие повышение социальной удовлетворенности граждан²².

Таким образом, в системе государственной службы Российской Федерации сформирована достаточно организованная система критериев к государственным и муниципальным служащим, а также лицам, претендующим на замещение государственной или муниципальной должности, позволяющая государству формировать высококвалифицированный кадровый состав в органах власти и местного самоуправления²³.

Подводя итоги проведенного исследования, становится очевидным, что под категорией государственных и муниципальных служащих понимаются граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность, заключающуюся в

²² Рабунец П. Дмитрий Медведев о повышении эффективности государственного управления за счет Lean-технологий // Блог о производственном менеджменте Leaninfo.ru, 2013. – URL: <http://www.leaninfo.ru/2013/01/25/medvedev-lean-technologies/>

²³ Коломин А.К. Судебная практика по вопросам регулирования государственной службы // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 15 (15). С. 203-207.

исполнении полномочий органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, либо органов местного самоуправления за определенную плату, финансируемую из бюджета соответствующего уровня. Основные специфические отличия государственной службы от муниципальной службы заключаются в следующем²⁴:

- должности государственной службы определяются Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, а муниципальной службы – нормативными актами органов местного самоуправления;

- оплата труда государственных служащих финансируется из федерального бюджета, муниципальных служащих – из бюджета муниципального образования, причем за муниципальными образованиями закрепляется право самостоятельно определять размер и условия оплаты труда муниципальных служащих;

- государственная служба в отличие от муниципальной службы включает в себя несколько видов и подвидов, правовое регулирование которых осуществляется отдельными федеральными законами.

1.2 Опыт административно-правового регулирования прохождения государственной гражданской службы

Наблюдая опыт зарубежных стран по совершенствованию государственной службы, можно проследить, каких результатов достигли ученые Запада в изучении системы государственной службы. Понятия «эффективность», «государственные услуги», «качество», «профессионализм», «оценка» настолько укоренились в зарубежной литературе, что стали неотъемлемой частью теории государственной службы. Естественно, эти понятия не были известны нам в силу известных причин. Однако сейчас, в период стремительных изменений в нашей республике, необходим такой подход к государственной службе, где она не рассматривалась бы как деятельность государственного аппарата по выполнению целей, поставленных

²⁴ Островская Е.В. Некоторые аспекты развития и регулирования государственной гражданской службы в деятельности мировых судов // Экономика, социология и право. 2017. № 11. С. 67-71.

руководством, а характеризовалась как эффективный производитель и поставщик качественных государственных услуг населению. В этом и есть сущность государственной службы²⁵.

Наши исследования сводятся к тому, чтобы усовершенствовать систему государственной службы Российской Федерации путем повышения эффективности деятельности государственных служащих. Только после этого можно будет говорить о наличии у нас собственной модели государственной службы, которая будет интересна и другим государствам²⁶.

Несомненно, бичом государственных служащих Российской Федерации является недостаток времени на выполнение своей работы. Изучив сложившуюся практику выполнения обязанностей на государственной службе, можно отметить, что в рабочее время государственного служащего (в основном младшего и среднего звена) входит основная деятельность специалиста, закрепленная в должностной инструкции или функциональных обязанностях. К примеру, это разработка проектов писем и иных служебных документов, сбор и анализ материалов, ведение делопроизводства, участие в проверках, работа с физическими и юридическими лицами, ведение баз данных, организация мероприятий, сотрудничество с государственными органами, контроль и др. Российские реалии показали, что большинство государственных служащих младшего и среднего звена неэффективно, нерационально используют свое время. Ни для кого не секрет крайняя загруженность служащих рутинной работой, на выполнение которой уходит большинство рабочего времени²⁷.

На указанные работы у государственных служащих, естественно, затрачивается большая часть времени. Однако везде имеет место факт переработки

²⁵ Покровский О.В. Система правового регулирования и средства противодействия коррупции на государственной гражданской службе // Современное право. 2018. № 3. С. 12-18.

²⁶ Крылова К.П., Дядюн К.В. Механизмы регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции Сб. ст. по материалам VIII междунар. науч.-практ. конф.. 2018. С. 10-14.

²⁷ Содмандах Д. Основные направления совершенствования правового и организационного регулирования конфликта интересов в системе государственной службы монголии // Человеческий капитал как фактор инновационного развития общества Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 174-176.

государственными служащими 8-часового лимита времени, предусмотренного трудовым законодательством. Причины переработок выявлены путем опроса: срочное задание руководства; завершение к сроку незаконченной работы; выполнение работы за текущий рабочий день; начальство находится на рабочем месте; выезды на мероприятия; выполнение работы, не относящейся к непосредственным обязанностям; другие причины (разборка корреспонденции, болезнь коллег, очередь за компьютером)²⁸.

Часты также случаи выхода на работу в выходные и праздничные дни, которые не фиксируются финансовым отделом и, следовательно, не оплачиваются или не поощряются. Причины общие - дежурства, субботники, поручения и распоряжения руководства, общественные мероприятия, незавершенный за рабочую неделю объем работы и другая внеплановая деятельность²⁹.

Правовой статус государственных служащих, его правовая урегулированность имеет весьма важное значение в деле обеспечения эффективной системы государственной службы в стране. По мнению Д.И. Кузьмина, ведущего специалиста по служебному праву, правовой статус государственного служащего является центральным элементом правового института государственной службы. Следует согласиться с ним в том, что все другие элементы существуют лишь, для «обслуживания» функционирования государственной службы. То есть, все остальные элементы правового института государственной службы конкретизируют, уточняют правовой статус государственных служащих и, позволяют в полной мере реализовать их потенциал. Безусловно, это возможно при условии, если нормативно закреплены способы замещения должностей государственной службы, а также система прохождения государственной службы. В противном случае, ни о какой эффективности использования прав и обязанностей

²⁸ Костенников М.В. Правовое регулирование и совершенствование прохождения службы // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 1 (37). С. 73.

²⁹ Торопкин А.И., Алеев В.А. Проблемные аспекты правового регулирования назначения на должность государственной гражданской службы Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2018. С. 6-8.

государственным служащим не может быть и речи³⁰.

В юридической науке можно встретить различные подходы к определению правового статуса государственного служащего. Чаще всего правовой статус государственных служащих принято характеризовать как совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством³¹.

Исходя из положений Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое положение (статус) федерального государственного служащего и гражданского служащего субъекта Российской Федерации устанавливается федеральным законом о соответствующем виде государственной службы. Соответственно, правовой статус государственного служащего конкретного вида службы включает не только права и обязанности, но ограничения, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров³².

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее Закон о гражданской службе РФ) является исторически первым законом, устанавливающим правовые основы отдельного вида государственной службы, а именно – гражданской службы. В нем регламентируется правовое положение (статус) гражданского служащего. Из положений названного Закона вытекает, что к составным частям правового статуса гражданского служащего следует отнести:

- основные права гражданского служащего (Ст. 14);
- основные обязанности гражданского служащего (Ст. 15);
- ограничения, связанные с гражданской службой (Ст.16);
- запреты, связанные с гражданской службой (Ст.17);
- требования к служебному поведению гражданского служащего (Ст. 18);

³⁰ Кузьмин Д.И. Особенности государственного регулирования государственной службы // Ученые записки. 2018. № 1 (25). С. 51-52.

³¹ Горелов А.С. Профессиональная ориентация молодежи на службу в органы внутренних дел // Закон и право. 2016. № 6. С. 133.

³² Бурбело Б.Ю. Контрактная форма регулирования государственной службы: правовые аспекты применения // Вестник Института экономических исследований. 2017. № 4 (8). С. 122-126.

- порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе (Ст.19);

- необходимость представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставления сведений о расходах (Ст.20)³³.

За истекший с момента принятия Закона о гражданской службе РФ период в него неоднократно вносились поправки. Содержательная сторона перечисленных элементов правового статуса государственных гражданских служащих также претерпела изменения, в том числе и в плане совершенствования. Вместе с тем, в юридической литературе многими авторами отмечается наличие пробелов в регулировании гражданской службы и в частности вопросов статуса гражданских служащих. Зачастую причиной тому указывается отсутствие всесторонней регламентации прав и обязанностей гражданских служащих, отсутствие системности служебного законодательства, регулирующего прохождение гражданской службы.³⁴

Некоторые авторы все же отмечают и достижения в данной области. Так, например, оценивая результаты реформы государственной службы 2003-2013 гг. С.В. Петрова отмечает, что она удалась только частично и фактически не завершена. В то же время он подчеркивает, что « ... многое было сделано, особенно то, что решало проблемы статуса чиновников»³⁵.

Следует признать, что в действующем служебном законодательстве по вопросам административно- правового регулирования правового статуса гражданских служащих имеются правовые пробелы. Анализ нормативно-правовых

³³ Гаврюшкин А.Н., Кутимский А.М. К вопросу обучения боевым приемам борьбы сотрудников впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел // Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии Материалы двадцать первой всероссийской научно-методической конференции. 2016. С. 241.

³⁴ Бокова М.Н. Административно-правовые процедуры в механизме административно-правового регулирования государственной службы // Сборник статей по материалам всероссийских студенческих научно-практических конференций 2017. С. 18-20.

³⁵ Петрова С.В., Иванов Н.В. Использование в Российской Федерации зарубежного опыта регулирования конфликта интересов на государственной службе // Стратегические направления развития отраслей российской экономики и ее интеграция в мировую экономическую систему Материалы Международной научно-практической конференции. . 2017. С. 123-128.

основ правового статуса государственных гражданских служащих в современной России свидетельствует о наличии значительного количества нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, среди которых законы, подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие данный правовой институт³⁶.

Основными законодательными актами федерального уровня являются: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», которые напрямую определяют правовой статус государственных гражданских служащих. Сюда же следует отнести Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» поскольку в нем содержатся нормы, регламентирующие правовой статус государственных гражданских служащих. Согласно ст. 8 указанного Закона невыполнение государственным служащим обязанности представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является правонарушением, влекущим освобождение государственного служащего от замещаемой должности государственной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности³⁷.

По нашему мнению одними из главных недостатков нормативно-правового регулирования правового статуса государственного гражданского служащего являются: разрозненность нормативных правовых актов, отсутствие системности, наличие большого количества отсылочных норм на подзаконные нормативные акты.

Следует признать, что подзаконные нормативные правовые акты, определяющие правовой статус государственных гражданских служащих, отличаются количественными характеристиками. В связи с чем, ряд авторов

³⁶ Петухова И.И., Погодаева Л.В., Кочетова А.Н. Ротация на государственной гражданской службе: проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы инновационного развития Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2017. С. 103-107.

³⁷ Романова О.Е. Генезис законодательного регулирования конфликта интересов в сфере государственной службы // Правовые основы укрепления российской государственности сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2018. С. 116-118.

предлагают сократить число подзаконных актов, регулирующих государственную гражданскую службу. Например, С.В. Качушкин аргументирует необходимость резкого сокращения числа подзаконных актов, которыми регулируется гражданская служба. С этим предложением невозможно не согласиться, учитывая, что в правовом государстве основным регулятором должен быть закон. Идея о целесообразности разработки и принятия Кодекса о государственной гражданской службе в Российской Федерации нам представляется весьма разумной и уместной³⁸.

Подводя итоги, отметим, что нормативно-правовая основа в области определения правового статуса государственных гражданских служащих в современной России далека от совершенства, что в целом негативно сказывается на состоянии дел в сфере организации и функционирования данного вида государственной службы. Для эффективной работы государственных гражданских служащих недостаточно двух выше указанных Федеральных законов. Для успешной реализации компетенции государственных гражданских служащих необходимо разработать и принять Кодекс о государственной гражданской службе в Российской Федерации, благодаря которому будет обеспечена системность нормативно-правовой базы государственной гражданской службы, отпадет необходимость в таком количестве отсылочных норм на подзаконные нормативные акты³⁹.

Многие государственные служащие отвлекаются от работы, используя часть рабочего времени на общение с коллегами, перерывы на чай или кофе, чтение, компьютерные игры, курение и иные занятия.

Иными словами, до сих пор присутствуют пережитки советского прошлого, когда работников оценивали не за качество работ, а за выполнение планов. При этом труд оценивался по принципу своевременности выполнения плановых заданий.

Для оптимизации расходов времени на указанные виды деятельности

³⁸ Дорошенко И.С. Психологическая готовность к службе с оружием // Современные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 1 (2). С. 26.

³⁹ Михайлова Л.С. Некоторые проблемы правового регулирования и тенденции развития государственной службы в Российской Федерации // Общество, право, правосудие. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Центральный филиал Российского государственного университета правосудия. 2018. С. 128-140.

государственных служащих необходимо учитывать четыре направления управления временем сотрудников: делегирование, техника работы, установка целей, планирование.⁴⁰

Эффективность работы государственного служащего не в последнюю очередь зависит от уровня его технической подготовки. Здесь учитываются и уровень владения компьютером, его программами, которые значительно минимизируют время работы, техники, удобная эргономика рабочего места, оптимальная расстановка необходимых средств, материалов, документов и другие технические навыки. Общеизвестно, что значительная часть личного времени тратится на поиск информации или документов, которые были без порядка оставлены на рабочем месте или помещении. Сейчас существует много различных вещей, значительно упрощающих работу - копировальная техника, сканеры, уничтожители бумаги, клеящиеся кусочки бумаги (спикеры), маркеры и другие принадлежности⁴¹.

В целом, на наш взгляд, разработанная российская модель государственной службы представляла собой гибкую систему. Путем внесения соответствующих изменения в правила проведения конкурса на занятие вакантной административной должности и в типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей данную систему можно было бы приблизить как к карьерной так и позиционной моделям.

Необходимо наладить связь с профильными учебными заведениями страны, имеющими достаточный уровень профессорско-преподавательского состава и материально-технической базы. Ежегодно с начала учебного года создавать базу данных по выпускникам, успешно обучающимся в указанных вузах с предоставлением возможности прохождения производственной практики и последующим трудоустройством.

⁴⁰ Ахмедзянов Р.Р., Округин Н.В. Оценка эффективности государственного регулирования гражданской службы // Экономика, управление и право: инновационное решение проблем сборник статей XII Международной научно-практической конференции : в 2 ч.. 2018. С. 148-150.

⁴¹ Горин В.Н. Государственная служба: проблемы прохождения // Направления и перспективы развития образования в военных институтах внутренних войск МВД России Сборник научных статей VII Международной научно-практической конференции : В 2 частях. Под общ. ред. С.А. Куценко. 2016. С. 108.

Переподготовка – обучение государственных служащих с целью получения дополнительных профессиональных знаний. Получение новой специальности в академиях, институтах повышения квалификации, на специальных факультетах, обучение в аспирантуре, докторантуре по финансово-экономической тематике⁴².

Приемлемыми видами обучения государственных служащих на рабочем месте являются: обучение на рабочем месте – развитие профессиональных знаний, умений и навыков с целью квалифицированного выполнения своих должностных полномочий и обязанностей или иных новых задач и функций, возникающих в процессе работы⁴³.

Изучение инструктивных и нормативных документов, ознакомление с актуальными направлениями работы проводится на рабочем месте в виде технической учебы.

Проведение лектория с приглашением преподавателей ВУЗов и специалистов других государственных органов по современным тенденциям развития экономики страны и мировой экономики.

Изучение государственного и иностранного (английского) языков, компьютерные курсы.

Обучение работников может осуществляться с использованием информационной системы «Дистанционный центр обучения». Информационная система «Дистанционный центр обучения» обладает базовым набором функций для управления процессом обучения и аттестации. Она объединяет в себе возможности «классического» обучения с современными информационными технологиями, основанными на информатизации взаимодействия преподавателя со слушателями. Использование этого средства поможет специалистам поддерживать уровень знаний и умений, необходимый для существования в быстро меняющемся мире современных

⁴² Гунич С.В. Нарушение принципа равенства прав граждан при поступлении на службу в органы внутренних дел // Государство и право. 2016. № 9. С. 95.

⁴³ Бокова М.Н. К вопросу о субсидиарном применении права: пределы регулирования государственной гражданской службы нормами трудового права // Право, общество, государство: проблемы теории и истории Сборник материалов Международной студенческой научной конференции. 2018. С. 9-12.

технологий⁴⁴.

Слушатель может овладеть знаниями на рабочем месте или в специальном компьютерном классе.

Информационные ресурсы представлены: конспектами лекций, электронными курсами, электронными учебниками, дополнительными материалами из различных источников, библиотекой справочных материалов, комментариями преподавателей, словарями терминов и др.

Дистанционная форма использует следующие модели обучения⁴⁵:

- модель консультаций.

- модель самообразования. Обеспечивается доступ к учебным материалам и осуществления контроля путем сдачи тестов.

Самообразование – процесс самостоятельного овладения знаниями, умениями и навыками в соответствии с интересами и потребностями самих государственных служащих в повышении уровня своей квалификации и профессионального мастерства.

Эти виды обучения осуществляются по индивидуальному плану, составленному по кварталам, по полугодиям.

Стажировка – один из видов дополнительного профессионального образования, организуется в целях формирования и закрепления на практике новых профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате предварительной теоретической подготовки. Стажировка может проводиться в органах системы Министерства, в ведущих научных организациях, в высших учебных заведениях, в том числе и за рубежом⁴⁶.

Система непрерывного обучения работников призвана обеспечить постоянное,

⁴⁴ Клименко Т.М. К вопросу о пределах регулирования государственной службы нормами трудового права // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 5. С. 24-34.

⁴⁵ Нагорных Р.В. Государственная служба российской федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования // Москва, 2018. Сер. Научная мысль. С. 21.

⁴⁶ Колесник С.А., Мазуренко А.П., Олексенко Т.Ю. Перспективы централизации и децентрализации публичной власти в современной России: вопросы правового регулирования государственной службы // Фундаментальные и прикладные науки сегодня Материалы XV международной научно-практической конференции. 2018. С. 153-160.

на протяжении всего трудового периода, повышение профессионального уровня руководящих работников и специалистов системы Министерства в соответствии с требованиями, предъявляемыми практикой экономической и финансовой работы.

Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников осуществляется кадровыми службами системы Министерства, которые планируют обучение на основе определения потребностей, размещения государственного заказа по отраслевым и региональным программам повышения квалификации, организуют обучение на рабочем месте, ведут учет и контроль результативности обучения, осуществляют мониторинг карьеры прошедших обучение⁴⁷.

Таким образом, для единой системы, обеспечивающей необходимую полноту правового регулирования государственных отношений, устранения их противоречивости, приведения их в соответствие с развитием интересов проводимых реформ, на первый план должна выдвигаться задача по систематизации нормативных правовых актов о государственной службе, в том числе о службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Но, в то же время, принятие новых нормативных правовых актов, внесение изменений в существующие, отмена их в значительной мере нарушают структуру законодательства и изменяют соотношение и взаимодействие нормативных правовых актов. Системность правового регулирования требует периодического упорядочения нормативных правовых актов, удаления повторений, коллизий, унификации предписаний и приведения их в соответствие друг с другом.

⁴⁷ Покровский О.В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 37-41.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

2.1 Разрешения конфликтов административно-правового регулирования прохождения государственной гражданской службы

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 гг., утвержденным Указом Президента России от 1 апреля 2016 г. № 147⁴⁸, необходимо совершенствовать правовые основы и организационные механизмы предотвращения и выявления конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

На данный момент можно обозначить четыре основные исторические причины коррумпированности систем государственной службы и муниципальной службы⁴⁹:

- 1) усложнение аппарата управления;
- 2) нехватка квалифицированных служащих или недостаточная квалификация;
- 3) традиция дарения подарков как выражение благодарности за оказанную услугу;
- 4) «клановость аппарата управления», т. е. привлечение родственников и лиц, с которыми имеются неформальные отношения.

Живучесть и распространенность коррупции в обществе не вызывают сомнений. Масштабы охвата и формы проявления коррупции зависят от многих факторов. Чаще всего она возникает там, где имеют место публичная власть, бюрократический аппарат и государственные ресурсы.

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

⁴⁹ Бурбело Б.Ю. Использование договорных форм регулирования государственной службы как направление развития административного законодательства // Устойчивое развитие России в период нестабильности: внешние вызовы и перспективы Материалы XII очной международной научно-практической конференции. 2018. С. 398-404.

Отмечается, что сама по себе коррупция не может существовать и распространяться, необходим потенциал к этому. Главным таким потенциалом в юридической литературе принято считать конфликт интересов. В ходе анализа научно–практического материала данной тематики выделены основные понятия и проблемы, требующие детального рассмотрения. В первую очередь это понятия «конфликт интересов», «личная заинтересованность», «предконфликтные ситуации», «коррупциогенные должности» и их оценочный характер; во–вторых, предусмотренные в законодательстве способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов и, в–третьих, это организация и роль комиссий по урегулированию конфликта интересов⁵⁰.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции»⁵¹ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Таким образом, законодательство России о противодействии коррупции закрепило деяния, возникающие в результате конфликта интересов, как самостоятельную форму противоправного поведения государственных и муниципальных служащих⁵².

Но конфликт интересов не возникнет, более того, не получит развитие, если не будут иметь место предпосылки.

Основными причинами (предпосылками), которые препятствуют выявлению конфликта интересов в сфере государственной гражданской и муниципальной службы, следует назвать:

⁵⁰ Мазуренко А.П., Колесник С.А. Правовая политика в сфере законодательного регулирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Закон и право. 2018. № 6. С. 28-31.

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

⁵² Антонова Л.Б., Золотарев И.И. Государственная служба // Курс лекций / Воронеж, 2016. С. 21.

1) несовершенство нормативно–правового регулирования Российской Федерации в сфере противодействия коррупции на всех уровнях (федеральном, региональном и местном);

2) несовершенство правовых механизмов обнаружения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, недостатки в практике их применения;

3) отсутствие комплексной научно–методологической основы обнаружения и разрешения конфликта интересов⁵³.

Условия же для зарождения и распространения конфликта интересов на государственной гражданской службе и муниципальной службе в большей степени сводятся как раз к личностным качествам служащих и их внутренним установкам⁵⁴. Вместе с тем социальные и экономические факторы также оказывают существенное влияние на возможные варианты поведения служащего, которое может поспособствовать развитию конфликта интересов и разрешению его вне установленных норм права. «Отсутствие примерного перечня таких ситуаций как на законодательном, так и на подзаконном уровне, делает выявление и урегулирование конфликта интересов достаточно проблематичным». Однако в юридической доктрине, с учетом частных интересов государственных и муниципальных служащих, примерный перечень таких ситуаций предлагается⁵⁵. Так, например, возникновение конфликта интересов наиболее вероятно при: выполнении отдельных функций управления в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность служащего; выполнении иной оплачиваемой работы; владении ценными бумагами, банковскими вкладами; получении подарков и услуг; имущественных обязательствах и судебных разбирательствах; взаимодействии с бывшим работодателем и трудоустройстве после увольнения со

⁵³ Тельнова К.О. К вопросу о принципах правового регулирования государственной службы // IV Студенческий юридический форум сборник докладов и тезисов выступлений участников: в 4 т.. 2017. С. 130-133.

⁵⁴ Сурманидзе И.Н., Кирилловых А.А. Правовое регулирование режима гарантий на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 51-55.

⁵⁵ Аккаева Х.А., Манукян А.Р. Задачи государственной службы Российской Федерации // Приоритетные направления развития науки и образования. 2016. № 2 (9). С. 251.

службы; явном нарушении установленных запретов (например, использование служебной информации, получение наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) от иностранных государств)⁵⁶.

Процедура урегулирования конфликта интересов имеет нормативно–правовые основы, установленные законодательством Российской Федерации. Анализ законов и подзаконных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе позволяет сформулировать основные его этапы: выявление (получение) информации о наличии конфликта интересов или возможном его возникновении; предварительное рассмотрение; рассмотрение и принятие преимущественно рекомендательного решения коллегиальным органом; принятие окончательного решения о наличии или отсутствии конфликта интересов и принятии мер. Поскольку наиболее распространенным проявлением конфликта интересов является возникновение личной заинтересованности у служащего, главным механизмом выявления конфликта интересов в сфере государственной гражданской и муниципальной службы сейчас предстает процедура сообщения государственными гражданскими и муниципальными служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов⁵⁷.

Данный механизм можно представить в виде следующей схемы⁵⁸.

1–я стадия: уведомление служащим в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о возникновении личной заинтересованности;

⁵⁶ Деревянов А.Ю. Правовое регулирование прекращения военной службы в органах государственной безопасности // Государственная служба и кадры. 2018. № 2. С. 164-167.

⁵⁷ Александрова И.А. Правовое регулирование деятельности профсоюзов в системе государственной службы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 14-18.

⁵⁸ Битюков И.С., Занина Т.М. Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего государственную службу // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений сборник материалов международной научно-практической конференции. Воронежский институт МВД России. 2016. С. 245.

2–я стадия: предварительное рассмотрение уведомления уполномоченным лицом;

3–я стадия: комиссионное рассмотрение данного уведомления. Для урегулирования конфликта интересов по данному вопросу на муниципальной службе указанная стадия является факультативной;

4–я стадия: принятие решения уполномоченным субъектом (представителем нанимателя (работодателя)).

При этом стоит учесть, что стадийность механизма может претерпевать некоторые изменения. Вместе с тем комиссионное рассмотрение сведений, содержащихся в уведомлении о конфликте интересов, тоже имеет свои особенности. Так, например, согласно Приказу министерства имущественных отношений Иркутской области от 24 декабря 2015 г. № 83–мпр «Об утверждении Положения о порядке уведомления министра имущественных отношений Иркутской области государственными гражданскими служащими министерства имущественных отношений Иркутской области о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов»⁵⁹ по решению министра рассмотрение сведений, содержащихся в уведомлении о конфликте интересов, осуществляется на заседании Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих министерства имущественных отношений Иркутской области и урегулированию конфликта интересов. Однако согласно п. 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821⁶⁰, одним из оснований для проведения заседания комиссии является уведомление государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при

⁵⁹ Областная. 2015. № 24.

⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В свою очередь, согласно Приказу министерства труда и занятости Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 89–мпр утверждено Положение о порядке уведомления лицом, замещающим должность государственной гражданской службы в министерстве труда и занятости Иркутской области, представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (далее Положение). В соответствии с положениями данного приказа гражданский служащий обязан письменно уведомить министра о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно⁶¹. Отдел кадровой работы в течение трех рабочих дней со дня регистрации уведомления обеспечивает его направление с приложением всех документов и материалов в Комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов министерства труда и занятости Иркутской области (далее Комиссия). Следовательно, в силу предоставленного срока неясным с точки зрения реализации представляется положение, закрепленное п. 16.2 Приказа министерства труда и занятости Иркутской области от 8 июня 2015 г. № 46мпр «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в министерстве труда и занятости Иркутской области», которое гласит, что обращение или уведомление, а также заключение и другие материалы в течение семи рабочих дней со дня поступления обращения или уведомления представляются председателю комиссии. Более того, организация и проведение проверки содержащихся в уведомлении сведений осуществляется комиссией в соответствии с правовым актом министерства (п. 13 Положения). Вместе с тем,

⁶¹ Працко Г.С., Мелихов А.И., Мазуров С.А. Правовое регулирование и организация государственной службы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3 (42). С. 23-28.

исходя из норм Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821⁶², организация и проведение проверки сведений, содержащихся в уведомлении, противоречит правовой природе таких комиссий и не входит в их компетенцию, а следовательно, данные положения противоречат действующему законодательству. Указанное несоответствие чаще всего выявляется в нормативных правовых актах муниципальных образований Иркутской области при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы, осуществляемой на основании Закона Иркутской области от 12 марта 2009 года № 10–оз «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области».

Что касается муниципальных служащих, то согласно ст. 132 Закона Иркутской области от 15 октября 2007 г. № 88–оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области» для обеспечения соблюдения муниципальными служащими общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления могут образовываться комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов⁶³.

Тем самым отмечается, что стадия комиссионного рассмотрения может как присутствовать, так и отсутствовать, в этой связи есть необходимость процедуру сообщения лицами, замещающими должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, о возникновении личной заинтересованности при исполнении обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, сделать как можно более объективной,

⁶² Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

⁶³ Лялякин Ю.А., Катеринич Е.А. Некоторые вопросы правового регулирования федеральной государственной службы в правоохранительной сфере // Следственная деятельность: настоящее и будущее Материалы Международной научно-практической конференции. 2018. С. 216-220.

беспристрастной и прозрачной, чтобы устранить возможность препятствования беспристрастному урегулированию конфликта интересов. Для этого необходимо:

1) сделать комиссионное рассмотрение обязательной стадией механизма выявления и искоренения конфликта интересов;

2) не ставить вопрос о передаче уведомления на рассмотрение комиссии в зависимость от мнения представителя нанимателя (работодателя).

Но способствовать выявлению и устранению конфликта интересов можно не только в процессе осуществления служащим своих обязанностей, но и на начальном этапе его поступления на службу. Так, в соответствии с п. 19 Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»⁶⁴ конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям для замещения этой должности⁶⁵. При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур, одной из которых является тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты. Таким образом, представляется возможным в тест по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты, включить вопросы не только на знание претендентом законодательства Российской Федерации, правил русского языка, но и психологические вопросы, которые помогут выявить отношение претендента к коррупции, которые способствуют определению склонности личности к

⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

⁶⁵ Винниченко О.Ю., Ваганов А.М. Регулирование процесса прохождения государственной службы // Государство и право. 2018. № 5. С. 95-104.

проявлению личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей. В случае отрицательных результатов тестирования это должно являться основанием для отказа в назначении на вакантную должность гражданской службы. Данная мера позволит снизить риск возникновения конфликта интереса еще на этапе поступления на государственную гражданскую службу⁶⁶.

Одним из факторов, препятствующих выявлению и устранению конфликта интересов, является несовершенство механизма правового регулирования в области антикоррупционной экспертизы, что не позволяет ей выступать одним из основных эффективных инструментов борьбы государства с коррупционными проявлениями на государственной гражданской службе и муниципальной службе.

Вместе с тем антикоррупционная экспертиза зарекомендовала себя перспективным инструментом предупреждения коррупционных проявлений, закрепленным в нормативных правовых положениях, в том числе и в тех нормах, которые регулируют отношения в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы, но есть и недочеты, способствующие распространению коррупции в секторах государственной гражданской службы и муниципальной службы. В рамках развития положений ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172–ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶⁷. Однако за время работы данного института выявлено несовершенство законодательства в области антикоррупционной экспертизы. Так, например, согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172–ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит

⁶⁶ Казакова А.М. Нормативное правовое регулирование процессов формирования и управления кадровым резервом на государственной гражданской службе // Интеграция теории и практики мирового научного знания Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2018. С. 149-153.

⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов⁶⁸.

Пунктом 14 Постановления правительства Иркутской области от 12 января 2015 № 3–пп «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Иркутской области и их проектов»⁶⁹ установлено, что замечания, изложенные в заключении по результатам проведения антикоррупционной экспертизы о наличии в тексте действующего акта (проекта акта) коррупциогенных факторов, подлежат обязательному рассмотрению исполнительным органом государственной власти Иркутской области в установленной сфере деятельности (разработавшему проект акта).

Но данная «обязательность» не подкреплена специальными мерами юридической ответственности, поскольку, если орган не рассмотрит заключение независимого эксперта, возможность применения специализированных санкций к нему исключена, так как законодательно таковые не предусмотрены, тем самым для реальной работы механизма независимой антикоррупционной экспертизы необходимо ввести ответственность.⁷⁰

⁶⁸ Костылев А.В. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе в Российской Федерации // Девятнадцатые петровские чтения (история, политология, социология, философия, экономика, культура, образование и право) материалы Всероссийской научной конференции с международным участием . Отделение исторических наук Петровской академии наук и искусств ; редколлегия: В.Г. Афанасьев, С.Д. Волков, И.И. Рогозин, П.И. Талеров. 2018. С. 328-332.

⁶⁹ Областная. 2015. № 14.

⁷⁰ Упоров И.В. Законодательное регулирование государственной службы // Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура современного общества сборник материалов III Международной научно-практической конференции. 2018. С. 118-124.

В связи с вышеизложенным наиболее эффективными признаны следующие способы минимизации препятствий в рамках выявления и устранения конфликта интересов в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы:

1) объективная, беспристрастная и прозрачная процедура рассмотрения уведомлений служащих о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

2) включение в тест по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты, психологических вопросов, которые помогут выявить отношение претендента к коррупции, способствуют определению склонности личности к проявлению личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий);

3) включение в нормативные правовые акты положений об ответственности (дисциплинарной) за нерассмотрение (ненадлежащее рассмотрение) замечаний по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, также нормативно закрепить отчетность правотворческого субъекта за рассмотрение антикоррупционных экспертных заключений и контроль со стороны специально уполномоченных органов государственной власти за механизмом его реализации;

4) повышение роли модельного правотворчества как основы для принятия муниципальных нормативных правовых актов.

Как представляется, большинство вопросов, возникающих с реализацией конструкции института конфликта интересов, это следствие несовершенства федерального законодательства, наличия в нем пробелов и коллизий, что влечет дефектность подзаконного правотворчества и неоднозначность правоприменительной практики. Разделяя мнение В.И. Мокрушина, отметим, что основные

проблемы «не могут быть решены на ведомственном уровне, так как затрагивают права и свободы государственной и муниципальной службы»⁷¹.

Проблема преодоления конфликта интересов у государственных служащих в настоящий период является крайне актуальной. Многие нюансы государственной службы, содействующие появлению антикоррупционного потенциала, остаются неисследованными. Основными проблемами в данной сфере являются недостаточность и ограниченность норм, регулирующих соответствующую деятельность; особенности положения комиссий, регулирующих условия служебных обязанностей федеральных государственных служащих и урегулирование конфликта интересов. Указанные аспекты содействуют злоупотреблению императивными возможностями, что нередко и порождает коррупцию. Увеличить результативность борьбы с коррупцией и нивелировать/минимизировать коррупциогенные факторы возможно посредством внесения конкретных изменений в нормативно-правовые акты и в саму систему борьбы с коррупцией.⁷²

Развитие правового регулирования противодействия коррупции осуществляется достаточно активно. Только за 2015-2017 годы в Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ и другие федеральные законы, регулирующие соответствующие отношения, десятки раз вносились изменения и дополнения. За этот период в сфере профилактики коррупции и борьбы с ней были приняты более десятка указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, а также сотни нормативно-правовых актов федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации.⁷³

⁷¹ Мокрушин В.И., Моор К.Ю. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Юридическая наука в Китае и России. 2017. № 1. С. 101-107.

⁷² Худяков А.В., Волчанская А.Н. Правовое регулирование приема по конкурсу на государственную гражданскую службу // Инновационные подходы в современной науке Сборник статей по материалам IX международной научно-практической конференции . 2017. С. 92-99.

⁷³ Завитова С.В. Правовое регулирование государственной службы // Государственная служба и кадры. 2017. № 4. С. 205-207.

На современном этапе нет государства, которое могло бы однозначно заявить об отсутствии проблемы конфликта интересов. В большинстве развитых иностранных государств уже функционирует результативная концепция профилактики и подавления коррупционных проявлений, пропагандируется обстановка общей нетерпимости общества к подобным действиям.

Следует признать, что коррупция в органах публичной власти в настоящий период ещё не приобрела надлежащего общественного порицания. Подобная обстановка в стране угрожает экономическому развитию и, в том числе, и государственной безопасности. В настоящее время появляется потребность в принятии срочных результативных и строгих антикоррупционных мер в российском обществе.

Необходимо вести постоянную работу для того, чтобы каждый гражданин четко знал порядок и правила поведения при обращении к государственным служащим и не создавал благоприятную атмосферу для проявления коррупции. В настоящее время разрабатываются административно-правовые средства предупреждения, пресечения коррупции.

С целью того, чтобы их создать следует иметь точное представление о коррупции, как явлении. Обозначение её ключевых свойств непосредственно в области публичной власти считается одним из наиболее значимых обстоятельств эффективности реализации административно-правовых средств её предотвращения.

Традиционно коррупция толкуется, как процесс использования, вопреки действующей системе норм права и морально-нравственных ценностей общества, должностным лицом, возложенных на него властных полномочий для получения личной выгоды. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» под коррупцией подразумевается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения

выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», равно как и «совершение деяний, указанных действий от имени или в интересах юридического лица».⁷⁴

В качестве наиболее характерного признака коррупции выделяется, прежде всего, конфликт интересов лица, наделенного властными полномочиями, и общества. В таком случае, в качестве главной детерминанты коррупции выступает приобретение выгоды, с помощью использования властных полномочий, а главным ограничивающим условием считается риск изобл и последующего наказания.

В плане противодействия коррупции на данный момент времени Россия участвует в ряде конвенций, среди которых – универсальная Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. Кроме того, в последнее время активному обсуждению подвергается вопрос о международном сотрудничестве в области установления гражданско-правовой ответственности за коррупционные действия.

Имплементация международных антикоррупционных конвенций – одна из главнейших в настоящее время задач международного противодействия коррупции силами мирового сообщества и всех стран, являющихся его членами и взявших на себя международные антикоррупционные обязательства.

Наиболее результативными методами борьбы с коррупцией считаются технологии, предусматривающие процедуру максимальной (из возможных) деперсонализации взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, например, с помощью механизма «одного окна», либо применения концепций электронного обмена данными. Технологические процессы,

⁷⁴ Башуров В.Б. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации // автореферат дис. ... кандидата юридических наук / Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского. Омск, 2017

подразумевающие применение концепции жесткого регулирования процедур взаимодействия с потребителями государственных услуг, представляются достаточно целесообразными и эффективными. В ряде случаев это регламентируется системой, ограничивающей всевозможные контакты лица, обладающего императивными возможностями с потребителями услуг за пределами служебных помещений, а, кроме того, введения технологий видео- и аудио контроля помещений, выделенных для оказания государственных услуг.⁷⁵

В обширную практику также внедрены технологии, обеспечивающие полный контроль и состоящие в разделении административных процедур на составные элементы, реализация которых возложена на независимых друг от друга должностных лиц. Положительный опыт накоплен в применении технологий, в значительной степени обеспечивающих независимость и объективность антикоррупционной работы, и состоящих в выведении подразделений собственной безопасности из подчинения руководству соответствующей структуры.

Ещё одним механизмом противодействия коррупции может выступать и ротация кадров. В настоящее время отмечается повышение значимости данной процедуры в отношении государственных служащих. Замена государственных гражданских служащих производится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на другие должности в этом же или ином государственном органе. Система ротации содействует оптимизации и стабилизации системы и структуры государственных органов и их аппаратов в целом.⁷⁶

В связи с необходимостью внедрения механизма ротации в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

⁷⁵ Меженина О.В., Казанцева О.Л. К вопросу о совершенствовании служебного законодательства при регулировании оснований прекращения служебного контракта на государственной гражданской службе // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2017. № 2 (33). С. 141-144.

⁷⁶ Иваненко И.Н., Лаптева М.Н., Ачмиз А.Ю. Правовое регулирование государственной службы в России и зарубежных странах // Краснодар, 2017. С. 21.

Федерации» в 2015 году была введена ст. 60.1, закрепляющая перечень должностей, относительно которых возможна ротация, и порядок осуществления данной процедуры.⁷⁷

Таким образом, следует отметить, что проводится значительная работа по разработке административно-правовых мер в области противодействия коррупции государственных гражданских служащих. Данную работу в целях эффективной реализации механизма по борьбе с коррупцией следует продолжать, тем самым обеспечивая конституционный принцип равенства всех пред законом и судом, противодействие коррупционной деятельности государственных гражданских служащих, разрешение конфликта интересов в означенной сфере.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать заключение, что коррупция является весьма сложным механизмом, с которым необходимо бороться специальными методами, принимая во внимание возможности всех без исключения указанных административно-правовых механизмов.

2.2 Практика прохождения государственной гражданской службы

В процессе активного развития государственной службы Российской Федерации главным фактором выступает её умение действенно обеспечивать функцию государственных органов. Государственные служащие составляют аппарат государственной власти, а государственная служба оказывает эффективное воздействие на развитие общества, становление норм и правил общесоциальных ценностей. Одновременно с этим совершенствование государственной службы РФ требует решения ряда проблем.

По моему мнению, основной трудностью госслужбы в настоящее время является коррупция в органах власти. Уровень взяточничества за последние несколько лет значительно вырос настолько, что приобрел масштабный

⁷⁷ Васина А.Н. Служебные отношения на государственной гражданской службе: правовая природа и регулирование // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации сборник статей Международной научно-практической конференции. 2017. С. 76-83.

политический характер и стал большой угрозой безопасности страны.

Для того, чтобы противодействовать коррупции в системе государственной службы Российской Федерации необходимо выявить причины ее возникновения. Они могут быть следующими:

— неэффективность использования кадров в системе государственной службы;

— низкий уровень компетентности и профессионализма высокопоставленных чиновников;

— неразвитость и безграмотность законодательства; — экономический упадок и политическая нестабильность⁷⁸.

Необходимо отметить, что для результативного противодействия коррупции следует применять всю совокупность правовых средств, то есть таких как международные, конституционные, уголовные, информационные и т.д. В свою очередь, особое внимание нужно уделить административно-правовым средствам. Это связано с тем, что нормы административного права определяют порядок существования публичного управления в целом. Ими устанавливаются взаимоотношения разных участников в сфере распорядительно-исполнительного функционирования.

К числу административно-правовых средств противодействия коррупции можно отнести:⁷⁹

— испытание при поступлении на государственную службу;

— аттестация государственных служащих;

— квалификационный экзамен;

— отстранение от занимаемой должности государственной службы в случаях возникновения «конфликта интересов»;

— налоговый контроль имущественного положения государственного

⁷⁸ Якушева Н.Г. К вопросу о правовом регулировании противодействий коррупции на государственной и муниципальной службе // Наука Удмуртии. 2017. № 3 (81). С. 284-288.

⁷⁹ Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере // автореферат дис. ... доктора юридических наук / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2017

служащего и членов его семьи;

— режим служебной дисциплины на государственной службе.

Чтобы данные средства начали результативно применяться, следует увязать их между собой и комплексно применять. Только использование всех возможностей противодействия коррупции подведет нашу систему государственной службы России к желаемому результату и сведет взяточничество до степени, не представляющей опасности обществу и государству.

На мой взгляд, следующей проблемой снижения производительности государственной гражданской службы стало то, что законодательство закрепляет за госслужащими большое количество ограничений и запретов. Его правовое положение определено в статьях 16,17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ. Но прикрепив эти обязательства государственным служащим, для них не была предусмотрена система мотивации и стимулирования для добросовестной и честной работы сотрудников.⁸⁰

До настоящего времени нет конкретно сформулированной системы социальных гарантий, кроме того, размер заработной платы не соответствует наделенной ответственности. К сожалению, новый нормативно-правовой акт об имущественном положении, который составил бы основу реформирования системы государственной службы, все еще не принят.

Также существуют проблемы философского, организационного и правового характера. Главным основанием существующих недостатков в системе государственной службы России стало⁸¹:

— отсутствие целостной системы, которая применяет нормы законодательства о государственной службе;

⁸⁰ Ямщикова С.Л., Ильина Э.Р. Правовое регулирование государственной гражданской службы // Аллея науки. 2017. Т. 2. № 14. С. 519-521.

⁸¹ Ермакова А.С. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации // Публичная власть: реальность и перспективы Сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина. Под редакцией А.Ю. Соколова. 2017. С. 63-66.

- отсутствие системы управления, а также неэффективное управление ею;
- неспособность государственного аппарата решения стратегических задач;
- незнание чиновниками науки управления;
- снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих.

Если объединить все недостатки государственной службы в единое целое, то можно определить пути их решения.

Для реализации программы реформирования государственной службы необходимо повысить контроль государственных структур за исполнение плана реформ. Также следует повысить качество государственного управления за счет развития интеллектуальной составляющей исполнительных органов государственной власти. К сожалению, в настоящее время достаточное количество служащих не способны делать анализ и прогнозировать тенденции принятых решений⁸².

Создание интеллектуального ресурса составляет одну из главных предпосылок прогресса государственного управления. Основной метод решения этой цели — повышение профессионального образования государственных служащих всех категорий и групп должностей.

Развитие и улучшение системы государственной гражданской службы России обусловлена разработкой и реализацией методов, направленных на усовершенствование государственной службы как целой системы, в том числе практическим использованием современных технологий государственного и муниципального управления.

Актуальная программа обновления государственной службы должна сочетать в себе открытость, престижность, ориентирована на эффективную работоспособность госслужащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, взаимодействовать с гражданским обществом.

⁸² Владимирова И.С. Правовое регулирование социальной привлекательности государственной гражданской службы в российском обществе // Приоритеты развития социогуманитарного знания, экономики и права: научная дискуссия и эксперименты Сборник материалов научных исследований молодых ученых в рамках Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией С.Е. Туркулец, Е.В. Листопадовой. 2017. С. 53-56.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации стала главным этапом в формировании правовых основ правоохранительной службы. Но, вместе с тем, результатом этого реформирования стала лишь разработка предложений по формированию правовых основ правоохранительной службы.

В продолжение реформирования государственной службы была поставлена задача формирования современной правовой основы правоохранительной и военной службы. Но сформировать единую законодательную основу правоохранительной службы так и не удалось. Принятие Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» так и не состоялось и, как следствие, явилось негативным фактором в развитии правоохранительной службы.⁵⁶ Возможно, трудности принятия указанного Федерального закона связаны с многочисленностью источников правового регулирования деятельности субъектов, входящих в систему обеспечения общественной безопасности – значительным удельным весом тех норм, которые регулируют деятельность соответствующих органов лишь косвенно, зачастую не уточняя их полномочия, но возлагая на них обязанности без определения механизмов их реализации. Обилие этих норм в многочисленных источниках порождают ошибки в правовом регулировании правоохранительной службы и снижают эффективность ее деятельности⁸³.

При данных обстоятельствах формирование института правоохранительной службы выступает как многозадачный, сложный, трудоемкий процесс.

Необходимость в разработке и принятии программы правового обеспечения государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации обусловлена рядом факторов объективного и субъективного характера. Имеется в виду потребность в законодательном закреплении позитивных тенденций в государственном строительстве, новых технологий управленческой деятельности и

⁸³ Овчинников С.А., Телегин А.С. Правовое регулирование института государственной службы в системе российского права // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4А. С. 19-30.

административных процедур, механизма формирования кадрового потенциала и прохождения государственной службы. Субъективные факторы связаны с правовой регламентацией условий поступления на государственную службу и установлением требований, предъявляемых к кандидатам на должности государственных служащих; с созданием условий для проявления каждым государственным служащим своих профессиональных способностей, интересов и возможностей продвижения по службе; с установлением объективной и всесторонней оценки профессионального уровня и качества работы государственных служащих.

Ожидаемыми результатами реализации программы правового обеспечения реформы государственной службы являются: достижение авторитета государственной службы среди населения, эффективная работа государственных органов, устранение коррупционных и иных криминальных проявлений в среде государственных служащих, обеспечение стабильного кадрового состава государственных органов в численном и профессиональном отношении, а также правовой режим должностного продвижения по государственной службе⁸⁴.

В целях реализации Концепции правовой политики государства Правительством Российской Федерации приняты конкретные меры по дальнейшему развитию и укреплению кадрового потенциала государственной службы. Изменения и дополнения касаются повышения профессионализма, оптимального и стабильного кадрового состава государственных органов, стимулирования служебного роста, формирования действенного кадрового резерва, создания общегосударственной системы обучения кадров, усиления мер социально-правовой защиты государственных служащих. При этом одним из главных направлений в процессе совершенствования законодательства о государственной службе должен стать переход к карьерной системе продвижения по службе⁸⁵.

⁸⁴ Мутовина Д.А. Нормативно-правовое регулирование процесса зачисления в кадровый резерв государственной гражданской службы // Инновационное развитие современной науки: проблемы, закономерности, перспективы Сборник статей IV Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. 2017. С. 152-154.

⁸⁵ Мужиченко А.В. Нормативно - правовое регулирование государственной гражданской службы России на современном этапе // Проблемы и перспективы развития науки в России и мире сборник статей международной научно-практической конференции: в 4 частях. 2017. С. 219-223.

Предполагается разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства о государственной службе, посредством применения всех форм систематизации (инкорпорации, консолидации и кодификации); по управленческой и контрольно-надзорной деятельности государственных органов с обеспечением механизма защиты прав граждан и организаций, устранения лишних звеньев контроля и надзора; административного законодательства в целях усиления ведомственного контроля за соблюдением законности при применении мер административного воздействия; вопросам оплаты труда государственных служащих; и др.⁸⁶.

Особо важной проблемой для государственной практики является разработка процедур принятия решений на всех уровнях управления, обеспечение качества принимаемых решений. Дело в том, что действующие законодательные акты содержат большое количество бланкетных, то есть отсылочных норм, позволяющим государственным органам принимать подзаконные акты, содержание которых не соответствует воле законодателя, а нередко и прямо противоречит ей. В нормотворческой практике государственных органов еще не изжит узкоотраслевой (ведомственный) подход, в результате чего имеют место ущемление прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также коррупционные правонарушения. К тому же такая ситуация нередко приводит к фактической подмене законов подзаконными актами, что является недопустимым для управленческой практики. В связи с этим одним из требований к процессу разработки законодательных актов должно стать правило, суть которого состоит в максимальном уменьшении количества отсылочных норм и оптимально возможная конкретизация законов. Наряду с этим нуждается в совершенствовании механизм введения в действие принятых законов, обеспечивающий их исполнение, включая своевременное принятие необходимых подзаконных актов.

Совершенствование правовых основ государственного управления и организации государственной службы в республике, улучшение качества

⁸⁶ Худяков И.В. Регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе: отдельные проблемы и пути их решения // Конкурс студенческих научных работ 2016/2017 учебного года 2017. С. 205-216.

принимаемых решений обеспечивается путем осуществления следующих мер⁸⁷:

- восполнения пробелов в правовом регулировании и углубления его в наиболее важных сферах общественных отношений;

- продолжения и расширения практики проведения научной экспертизы законопроектов, в том числе на предмет соответствия интересам национальной безопасности;

- формирования в целях унификации законодательства единого перечня используемых в них терминов на государственном и русском языках;

- создания условий для эффективной реализации всех принимаемых законов, четкого соблюдения принципа достаточности их финансового обеспечения;

- выявления предпосылок, прямо или косвенно создающих условия для совершения преступлений, коррупционных и административных правонарушений, введения в практику криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов;

- улучшения планирования законопроектной деятельности путем введения в практику ее перспективного (на три года) планирования.

Рекомендуется планировать работу по систематизации всего массива национального законодательства на среднесрочную перспективу. При этом следует вести научный анализ общественных отношений, требующих правовой регламентации. Такой упреждающий анализ имеет большое значение для нормотворческой деятельности государственных органов, поскольку он позволяет выявить общественные потребности и структуру общественных отношений, не урегулированных действующим законодательством и нуждающихся в разноуровневой регламентации⁸⁸.

⁸⁷ Анисимов П.В., Миранда П.Н. Правовое регулирование и организация государственной службы // Тенденции развития современного общества в условиях глобализации материалы VI Международной научно-практической конференции. Волжский институт экономики, педагогики и права. 2017. С. 191-193.

⁸⁸ Лещина Э.Л. К вопросу о правовом регулировании дисциплинарной ответственности в системе государственной службы РФ // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических

Совершенствование административно-правовых процедур разработки и принятия управленческих решений в полной мере касаются также качества принимаемых нормативных правовых актов местными государственными органами. Предусматривается принятие дополнительных мер, направленных на реализацию норм законодательства об обязательности регистрации актов местных государственных органов, имеющих общеобязательное значение, межведомственный характер или касающихся прав, свобод и обязанностей граждан.

Нуждается в логическом завершении проблема организации службы и ее правового обеспечения в государственном секторе в целом. Речь идет о признании не только государственной, но и гражданской службы, охватывающей работников бюджетной сферы (учителя, врачи и др.). Осуществление данными работниками государственных функций в социальной сфере предполагает включение гражданской службы в общую систему управления кадрами в масштабе государства. Решение данной проблемы на законодательном уровне способствовало бы реализации конституционного права граждан на участие в делах государства, на равный доступ к государственной и гражданской службе с учетом установленных требований к профессиональной подготовке кандидатов и возможности отбора лучших специалистов⁸⁹.

В печати и научной литературе обсуждается проблема о необходимости принятия Закона о политических государственных служащих. Суть данной проблемы состоит в том, чтобы в законодательстве о государственной службе более определенно установить правовой статус политических назначенцев, учитывая их особый характер управленческой деятельности, связанный с принятием политических решений, облакаемых в дальнейшем в юридическую форму. Дело в том, что в действующем законодательстве имеются пробелы, связанные с порядком назначения политических государственных служащих, прохождения ими службы,

наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 частях. 2017. С. 249-253.

⁸⁹ Максимов А.А. Правовое регулирование поступления на военную и государственную гражданскую службу в органы федеральной службы безопасности // Актуальные проблемы права и управления Сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор: А. А. Максимов. 2017. С. 79-86.

привлечения к ответственности, а также их правовой незащищенностью. На законодательном уровне нуждаются в решении вопросы уточнения самого понятия политической государственной должности (с точки зрения возможности самостоятельного принятия политического решения) и соответственно установления нового Реестра политических государственных должностей, назначения и освобождения от должности, введения в практику испытания при приеме на политическую должность и периодической аттестации, конкретизации прав и служебных обязанностей, а также ответственности за правильность принимаемых политических решений⁹⁰.

Требует постоянного внимания проблема повышения эффективности правовых механизмов борьбы с коррупционными правонарушениями. В этом направлении разрабатываются дополнительные меры по вопросам борьбы с коррупцией в части определения круга коррупционных преступлений; дальнейшей декриминализации правонарушений, относящихся к преступлениям небольшой тяжести; расширения применения имущественных санкций; применения наказаний, не связанных с лишением свободы; и т.д. Так за отчетный период осуществлен контроль своевременного представления ежегодной декларации о доходах государственных служащих в налоговую службу сотрудниками Департамента и подведомственных учреждений. Введены в практику внезапные проверки учреждений на предмет условий хранения запрещенных предметов изъятых у осужденных и иных лиц. Ежемесячно проводится проверка учета, регистрации и сроков рассмотрения заявлений и иной информации, содержащей признаки преступлений. С целью установления коррупционных правонарушений среди личного состава проводятся оперативно-розыскные мероприятия.

⁹⁰ Войтович В.Ю., Дедюхин К.Г. Система государственной гражданской службы: правовое регулирование, основные принципы, виды // Наука Удмуртии. 2017. № 1 (79). С. 39-48.1

2.3 Судебная практика

Если по Трудовому кодексу именно Кодекс служит основным регулятором трудовых отношений гражданских служащих, то согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применение норм Кодекса может носить лишь субсидиарный характер. Субсидиарное применение охватывает не только отдельные нормы Трудового кодекса РФ, но и целые его институты. В частности, законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вообще не урегулированы такие институты, как материальная ответственность, охрана труда, гарантии для работников с семейными обязанностями и беременных женщин, работников, совмещающих работу с обучением, лиц, работающих в районах Крайнего Севера. Ничего в нем не сказано и о порядке ведения трудовых книжек (хотя о них упоминается), о порядке предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков, причем положения, касающиеся видов отпусков и их продолжительности, заимствованы из Трудового кодекса РФ. Из-за этого, в ряде случаев, трудно определить, какие именно нормы должны применяться⁹¹.

Приведем пример урегулирования Трудовым кодексом отношений на государственной гражданской службе, коим является временное замещение служащим иной, необуловленной служебным контрактом должности гражданской службы. В ст. 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится о временном замещении гражданским служащим иной необуловленной служебным контрактом вышестоящей должности на срок не более одного месяца. В то же время в ст. 72.2 Трудового кодекса говорится о том же временном замещении, но срок превышен до одного года. Следовательно, не всегда

⁹¹ Филиппова Е.О., Замосковин И.С. Правовое регулирование государственной службы и государственных служащих Российской Федерации // European Scientific Conference сборник статей победителей IV Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2017. С. 277-279.

является «удачным» применение нормы указанного закона⁹². Ее целесообразно применять в связи со служебной необходимостью на период недолгосрочного замещения временно отсутствующего гражданского служащего, например, находящегося в очередном отпуске или временной нетрудоспособности. Для замещения же на более длительный период, например, до укомплектования должности или временного перевода в связи со служебной необходимостью, применима норма ст. 72.2 Трудового кодекса РФ.

П. 7 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривается возможность временного отстранения гражданского служащего от замещаемой должности на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания. Вместе с тем становится непонятным какие обязанности могут возлагаться на указанного служащего, какую должность он может замещать и в чье распоряжение он поступает на этот период. Является целесообразным принятие соответствующей правовой нормы, в которой будет оговариваться трудовое положение гражданского служащего на период отстранения его от замещаемой должности на время проведения служебной проверки.

Приведем пример из судебной практики. Трапезников С.Я. обратился в суд с иском к Администрации Томской области, в котором просил признать его увольнение на основании распоряжения Администрации Томской области от 13.04.2017 № 104-р-к незаконным, восстановить на работе в должности начальника Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области с 14.04.2017. В обоснование требований указал, что с 24.05.2016 он состоял в трудовых отношениях с ответчиком на основании служебного контракта от 24.05.2016 № 5 в вышеуказанной должности⁹³. Распоряжением Администрации от 13.04.2017 № 104-р-к был уволен в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, выразившегося в непринятии мер по

⁹² Губарева Н.С. Становление и развитие учебной дисциплины "правовое регулирование государственной и муниципальной службы" в системе общественных наук // Вестник науки и образования. 2017. Т. 1. № 3 (27). С. 96-98.

⁹³ Постановление № 44Г-4/2018 44Г-5/2018 4Г-1270/2017 4Г-13/2018 от 24 января 2018 г. по делу № 2-948/17 // <http://sudact.ru/regular/doc/wqfq4Ge8GBW9/> (дата обращения 14.09.2018)

предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов при премировании за выполнение особо важных и сложных заданий в период выполнения в 2015-2016 гг. обязанностей начальника Департамента. С увольнением не согласен, поскольку соответствующих нарушений он не допускал, премии были начислены в соответствии с действующим законодательством, конфликт интересов отсутствует. Полагал, что он уволен по истечении срока, установленного статьей 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе».

В судебном заседании истец Трапезников С.Я., его представитель ФурманБ.Г. исковые требования поддержали, дополнили, что в период с 06.05.2015 по 23.05.2016 истец занимал должность заместителя начальника Департамента, одновременно исполнял обязанности временно отсутствующего начальника Департамента. Выполняя функции двух должностей, истцу приходилось решать вопросы о выплатах премии не только другим работникам, но и себе. С 24.05.2016 по день увольнения истец занимал должность начальника Департамента.

Представители ответчика Администрации Томской области ПроскурнинаЕ.А., Шадрина О.А. исковые требования Трапезникова С.Я. не признали по основаниям, изложенным в письменных отзывах на иск, дополненных в судебном заседании. Пояснили, что, исполняя обязанности начальника Департамента, истец самостоятельно определял необходимость выплаты самому себе премий в качестве поощрения за выполнение особо важных и сложных заданий и их размер, а также на время своего нахождения в командировке (отпуске) в соответствии с изданными им приказами назначал исполняющими обязанности начальника Департамента сотрудников Департамента, которые издавали приказы о выплате таких премий истцу, что свидетельствует о получении дохода, личной корыстной заинтересованности, влияющей на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей, то есть о наличии конфликта интересов. В соответствии с Порядком выплаты премии государственному гражданскому служащему Томской области за выполнение особо важных и сложных заданий, утвержденным постановлением Губернатора Томской области от 26.09.2011 №88 «О мерах по реализации Закона Томской области от 4 августа 2011 года №151-ОЗ «О

внесении изменений в Закон Томской области «О государственной гражданской службе Томской области» такая премия руководителю исполнительного органа выплачивается в соответствии с распоряжением Администрации Томской области. Истец необходимых мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов не предпринял, вопреки требованиям антикоррупционного законодательства обязанность по уведомлению об этом представителя нанимателя – Губернатора Томской области, не выполнил. Порядок и срок применения взыскания Трапезникову С.Я. нарушен не был.⁹⁴

Помощник прокурора Бударина А.В. полагала, что исковые требования не подлежат удовлетворению.

В силу п. 2 ч. 2 Закона Томской области от 09.12.2005 №231-ОЗ «О государственной гражданской службе Томской области» представителем нанимателя в отношении Трапезникова С.Я. является Губернатор Томской области. Поскольку о совершении истцом коррупционного правонарушения Губернатору Томской области стало известно 20.01.2017, то установленный ч.3 ст. 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ срок привлечения истца к дисциплинарной ответственности на момент увольнения не истек, оснований для отмены решения суда первой инстанции и восстановления Трапезникова С.Я. в должности у судебной коллегии не имелось. Факт проведения КРУ Администрации Томской области в октябре 2016 года проверки эффективности деятельности и соблюдения Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области требований действующего законодательства и дальнейшая переписка между КРУ и истцом не могут ограничивать права представителя нанимателя по применению дисциплинарных мер. Результаты проверки КРУ Администрации Томской области не содержат выводов о допущении истцом коррупционных нарушений, конфликте

⁹⁴ Домашова З.Б. Практические аспекты развития компетентностного подхода в системе управления кадрами государственной и муниципальной службы: зарубежный и отечественный опыт // Научный поиск Материалы V Международной научно-практической конференции. Научный ред. Ю. В. Мамченко. 2015. С. 56.

интересов, о непринятии им в связи с этим мер, направленных на урегулирование конфликта либо на предотвращение конфликта.⁹⁵

Таким образом, в силу приведенных норм материального права представителем нанимателя в отношении начальника Департамента является Губернатор Томской области, который наделен правом назначения на должность начальника Департамента, принятия решения о проведении проверки в отношении государственного служащего, а по ее результатам – правом принятия решения о применении к государственному служащему взыскания за коррупционные правонарушения, увольнения⁹⁶.

Учитывая изложенное, вывод судебной коллегии о том, что представителем нанимателя в отношении истца является заместитель Губернатора Томской области - начальник Контрольно - ревизионного управления Администрации Томской области, и что срок для увольнения истца следует исчислять с момента получения данным лицом справки Трапезникова С.Я. от 28.11.2016, основан на неверном применении и толковании указанных выше норм материального права, регулирующих спорные правоотношения. Доказательств тому, что о наличии личной заинтересованности истца при исполнении должностных обязанностей представителю нанимателя - Губернатору Томской области стало известно ранее, чем он получил представление прокурора Томской области от 20.01.2017, не представлено.⁹⁷

Согласно Положению о Департаменте природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области данный Департамент в своей деятельности подотчетен Губернатору Томской области и заместителю Губернатора Томской области по агропромышленной политике и природопользованию. Заместитель Губернатора Томской области – начальник КРУ Администрации Томской области не является представителем нанимателя (работодателя), такие полномочия

⁹⁵ Субботин А.М. Основы противодействия коррупции на службе // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 243.

⁹⁶ Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2005. с. 212.

⁹⁷ Панова Е.А., Баринов Д.А. Компетентностный подход в системе управления кадрами государственной службы // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 45. С. 36.

Губернатором Томской области ему не передавались, и он не является лицом, которому непосредственно подчинен начальник Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 387, 388, пунктом 4 части 1 статьи 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, президиум Томского областного суда постановил:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 26 сентября 2017 года по делу по иску Трапезникова Сергея Яновича к Администрации Томской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе отменить.

Решение Ленинского районного суда г. Томска от 23 июня 2017 года по данному делу оставить в силе.

На основании ч. 3 п. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» существенными условиями служебного контракта являются «права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент». В ч. 7 указанной статьи запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом. Но должностной регламент не может быть существенным условием служебного контракта. На него можно лишь ссылаться как на акт, который необходимо соблюдать.

Предполагается целесообразным исключение из действующего законодательства пункта о должностном регламенте как существенном условии служебного контракта и определении должностного регламента как самостоятельного документа, устанавливающего права и обязанности государственного гражданского служащего наряду со служебным контрактом и являющегося его неотделимой составляющей⁹⁸.

⁹⁸ Кабеева Н.В., Столяров А.С. Компетентностный подход к управлению кадрами государственной и муниципальной службы // Нефть и газ Западной Сибири материалы международной научно-технической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения Косухина Анатолия Николаевича. 2015. С. 79.

Также, необходимо обратить внимание на дисциплинарную ответственность гражданских служащих. Основанием применения к гражданскому служащему мер дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. В законодательстве по данному вопросу нет исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков.

В отличие от дисциплинарных проступков, перечень дисциплинарных наказаний полностью устанавливается законодательством и не подлежит расширенному толкованию. Законодательство о государственной службе предусматривает наложение на государственных гражданских служащих дисциплинарных взысканий, не установленных Трудовым кодексом Российской Федерации. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает следующий перечень дисциплинарных взысканий⁹⁹:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы.

Так как в указанном Законе не установлен исчерпывающий перечень дисциплинарных проступков, соответственно, нет и четких указаний какое взыскание соответствует данному правонарушению. На практике это зачастую приводит к тому, что негодный служащий может быть уволен за незначительный проступок, в то время как государственные служащие, постоянно злоупотребляющие своими полномочиями, в том числе и в корыстных целях, отделываются выговорами¹⁰⁰.

⁹⁹ Степанова И.Ю. К вопросу о подборе кадров для службы Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4. С. 245.

¹⁰⁰ Агафонов А.А. Проблемы управления кадрами на государственной службе // Прорывные научные исследования: проблемы, закономерности, перспективы Сборник статей VI Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Г.Ю. Гуляева. 2017. Бутахин Д.А., Сороко А.В. Государственная служба: управление кадрами // Москва, 2016. С. 36.

Актуальным, на наш взгляд, является также следующий пример. Цалиев Т.Ю. обратился в суд с исковым заявлением, впоследствии уточнённым в порядке ст. 39 ГПК РФ, признать незаконными результаты проверки – решение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению от <дата обезличена> по установлению допущенных Цалиевым Т. Ю. нарушений требований п. п. 8 и 9 ч.1 ст.16 ч. 6.1 ст.20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ; ч.9 ст.8 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; рекомендации руководителю УФССП России по Ставропольскому краю уволить судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов г. Ставрополя УФССП России по Ставропольскому краю (далее Управление) Цалиева Т.Ю. с государственной гражданской службы, в связи с утратой доверия к гражданскому служащему в соответствии с п.1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰¹.

Признать незаконным приказ руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю №948–к от 19.09.2017 года о прекращении действия заключенного с Цалиевым Т. Ю. служебного контракта.

Признать незаконным приказ УФССП России по СК <номер обезличен>-к от 17.10.2017г. УФСС «О внесении изменений в приказ от 19.09.2017г. <номер обезличен>-к «Об увольнении Т.Ю.Цалиева», принятый по решению Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению от 06.10.2017года.

Восстановить Цалиева Т.Ю. на государственной службе на замещаемой должности судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов г. Ставрополя Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю с 20.09.2017г.

Взыскать с Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю в пользу Цалиева Т.Ю., а средний заработок за время

¹⁰¹ Решение № 2-9529/2017 2-9529/2017 ~ М-7582/2017 М-7582/2017 от 18 декабря 2017 г. по делу № 2-9529/2017 // <http://sudact.ru/regular/doc/B8437MC5GtV0/> (дата обращения 14.09.2018)

вынужденного прогула за период с момента увольнения 20.09.2017 года по день вынесения решения суда.¹⁰²

Взыскать с ответчика Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю в мою пользу моральный вред в размере 50000 рублей.

В обоснование исковых требований указал, что в период с 02.08.2011 года по 07.05.2015 года работал в Управлении Федеральной службы судебных приставов по СК в должности судебного пристава – исполнителя.

15.12.2015 года стал одним из учредителей ООО «Паровозь».

05.02.2016 года на основании того заявления был принят в состав ООО «Форпост-1» в качестве одного из учредителей.

01.03.2016 года им генеральному директору ООО «Паровозь» и ООО «Форпост-1» Ушараули Д.Л. были поданы заявления о выходе из состава учредителей обоих Обществ, которые директор обязана была передать в налоговые органы для соответствующего выведения его из состава учредителей и внесения необходимых сведений об этом в ЕГРЮЛ¹⁰³.

С 18.04.2016 года работал в должности судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов г. Ставрополя Управления.

19.09.2017 года уволен с замещаемой должности судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов г. Ставрополя Управления.

В связи с поступлением 09.08.2017 года в УФССП России по Ставропольскому краю представления прокуратуры Октябрьского района г. Ставрополя «Об устранении нарушений Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» с указанием на сведения ЕГРЮЛ о том, что с 15.12.2015 года является учредителем ООО «Паровозь», с 05.02.2016 года –

¹⁰² Соболева О.В. Актуальные вопросы, возникающие при прохождении службы Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 8-9 (59). С. 94.

¹⁰³ Шкарденюк И.А., Лапаева Е.С. Служба РФ как вид государственной службы // Актуальные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 12. С. 219.

учредитель ООО «Форпост-1» была назначена проведена проверка указанных в представлении нарушений¹⁰⁴.

По результатам проверки комиссией по соблюдению требований к служебному поведению (далее Комиссия) от 15.09.2017 года принято решение по установлению допущенных им нарушений требований п. п. 8 и 9 ч.1 ст.16, ч. 6.1 ст.20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ; ч.9 ст.8 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Рекомендовано руководителю УФССП России по Ставропольскому краю уволить его с государственной гражданской службы, в связи с утратой доверия к гражданскому служащему в соответствии с п.1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Приказом руководителя (УФССП по СК) <номер обезличен>—к от 19.09.2017 года на основании протокола заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению от 15.09.2017 года, решения руководителя прекращено действие заключенного с ним служебного контракта от 18.04.2016года <номер обезличен>, он освобожден от замещаемой должности и уволен 19.09.2017 года с государственной гражданской службы в связи с утратой представителем нанимателя доверия (непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является), пункт 1 части 1 статьи 59.2 ФЗ от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

С заключением (решением комиссии от 15.09.2017 года) проверки, решением руководителя УФССП Управления (указанного в приказе об увольнении), приказом о прекращении действия служебного контракта, освобождении от замещаемой

¹⁰⁴ Болдырев, А.Н. Правовые основы становления современной государственной службы в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 8. - с. 13 - 17.

должности увольнении его, не согласен, считает их не законными по следующим основаниям.¹⁰⁵

Считает, что его увольнение ответчиком по указанным им в заключении проверки и приказе об увольнении основаниям (п.1 ч.1 ст.59.2 ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ – непринятие гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликтов интересов, стороной которого он является), не соответствует обстоятельствам установленных по мнению ответчика нарушений с его стороны, выразившихся в нарушении ограничений и запретов, предусмотренных требованиями п.п.8 и 9 ч.1 ст. ст. 16; ч.6.1 ст.20 ФЗ РФ от 27.07.2004г. <номер обезличен>; ч.9 ст.8 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». (непредставление гражданским служащим с ведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений).

Полагает также, что ответчиком допущены нарушения общеправовых принципов ответственности, которые вытекают из содержания ст. ст. 1, 2, 15, 17, 18, 19, 49, 50, 54, 55 Конституции РФ (справедливость, равенство, соразмерность, законность, вина, гуманизм).

Представитель ответчика УФССП России по Ставропольскому краю Прасолова Ю.А. по доверенности исковые требования не признала, представила суду письменные возражения относительно заявленных требований, в которых, в частности указала, что на основании приказа УФФСР России по СК от 18.04.2016 г. <номер обезличен>-к Цалиев Т.Ю. принят на федеральную службу и назначен на должность судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов УФССП России по СК. В соответствии с приказом от 19.09.2017 г. <номер обезличен>-к Цалиев Т.Ю. освобожден от занимаемой должности и уволен с государственной гражданской службы на основании п.1 ч.1

¹⁰⁵ Соболева О.В. Особенности правового статуса службы Российской Федерации // Успехи современной науки. 2016. Т. 3. № 9. С. 121.

ст.59.2 ФЗ от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с утратой представителем нанимателя доверия к государственному служащему¹⁰⁶.

Приказ руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю <номер обезличен>-к от 19.09.2017 года о прекращении действия заключенного с Цалиевым Т. Ю. служебного контракта от 18.04.2016года <номер обезличен>, освобождении его от замещаемой должности судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов г. Ставрополя Управления Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю и увольнении 19.09.2017 года с государственной гражданской службы в связи с утратой представителем нанимателя доверия (непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является), пункт 1 части 1 статьи 59.2 ФЗ от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»¹⁰⁷;

В соответствии со ст. ст. 394, 139 ТК РФ в связи с незаконным увольнением, в пользу Цалиева Т.Ю. подлежит взысканию средний заработок за время вынужденного прогула за период с момента увольнения 20.09.2017 года по день вынесения решения суда- 18.12.2017года в размере 54856,47 рублей.

Согласно п.63 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. <номер обезличен>, в случае увольнения без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения суд может по требованию работника вынести решение о возмещении работнику денежной компенсации морального вреда, причиненного ему указанными действиями.

¹⁰⁶ Климкина Е.В., Сакулина Л.Л. Правовые основы совмещения обязанностей и совместительства на службе Российской Федерации // Закон и право. 2016. № 4. С. 164.

¹⁰⁷ Маюров Н.П., Ороева О.Д. Теоретико-правовой аспект служебного спора по законодательству о службе Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 1. С. 145.

По указанным основаниям, установив, что трудовые права истца нарушены ответчиком, суд считает подлежащим взысканию с ответчика в пользу истца компенсацию морального вреда в размере 3000 рублей.¹⁰⁸

На основании вышеизложенного и руководствуясь ст.ст.194-199 ГПК РФ, суд решил:

Исковые требования Цалиева Т. Ю. к Управлению Федеральной службы судебных приставов по Ставропольскому краю – удовлетворить частично.

Признать незаконными результаты проверки – решение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению от 15.09.2017 года по установлению допущенных Цалиевым Т. Ю. нарушений требований п. п. 8 и 9 ч.1 ст.16 ч. 6.1 ст.20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ; ч.9 ст.8 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; рекомендации руководителю УФССП России по Ставропольскому краю уволить судебного пристава – исполнителя Октябрьского районного отдела судебных приставов г. Ставрополя УФССП России по Ставропольскому краю (далее Управление) Цалиева Т.Ю. с государственной гражданской службы, в связи с утратой доверия к гражданскому служащему в соответствии с п.1 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Актуальным встает вопрос о внесении дополнений в нормативную составляющую дисциплинарного законодательства в части разграничения по степени тяжести совершения дисциплинарного проступка для корректного, правомерного и объективного применения дисциплинарных взысканий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что указанные проблемы государственной гражданской службы являются следствием ее низкой эффективности, недостаточной приспособленности к решению задач развития

¹⁰⁸ Набиев В.В. Особенности прохождения государственной службы // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. 2016. С. 473.

гражданского общества, ресурсного обеспечения государственных органов и стимулирования профессиональной деятельности государственных служащих.

Особенности правового регулирования прохождения служащими государственной службы касаются всего комплекса отношений, возникающих между государственным служащим и соответствующим государственным органом как сторонами трудового правоотношения¹⁰⁹.

Законодательство о государственной службе к настоящему времени обновлено лишь фрагментарно, поэтому пока рано говорить о создании единой нормативной базы государственной службы. Некоторые положения, содержащиеся в действующем законодательстве о государственной службе, представляются непоследовательными, касаясь как системы государственной службы в целом, так и более частных вопросов¹¹⁰.

Недостатки Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и его достоинства можно выявить только в процессе его применения. Не все нормы указанного закона в должной мере согласованы между собой, а также с ранее действовавшими и принятыми позднее правовыми нормами, нечетко изложено содержание некоторых норм. Это создает определенные трудности при их применении на практике. Подводя итоги всего периода действия указанного закона, приходится констатировать, что он не способствовал в полной мере совершенствованию гражданской службы, не привел ни к повышению профессионального уровня гражданских служащих и их социальной защищенности.

Для решения обозначенных в работе проблем необходимо:

1. Для формирования современной правовой основы правоохранительной службы необходимо разработать систему, позволяющую устранить ряд проблем препятствующих принятию Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации».

2. Внести коррективы в Трудовой кодекс Российской Федерации, в части,

¹⁰⁹ Рыдченко К.Д., Пестов Р.А. Перспективы совершенствования профессионального отбора на службу в органы внутренних дел // Юристъ - Правоведъ. 2016. № 3 (76). С. 115.

¹¹⁰ Петранцов А.С. Некоторые вопросы совершенствования организационных и правовых основ службы // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1-1. С. 229.

касающейся социальных гарантий лицам, призывающихся на военную службу. А именно, сохранение за призывником его рабочего места на все время прохождения им службы.

3. Внести дополнения в п. 7 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части отстранения гражданского служащего от замещаемой должности на время проведения служебной проверки уточнив ряд обязанностей, которые могут возлагаться на указанного служащего и в чье распоряжение он поступает на этот период.

4. Исключить из ч. 3 п. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» норму о том, что существенными условиями служебного контракта является должностной регламент и определить его как самостоятельный документ¹¹¹.

5. Дополнить ч. 3 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», введя градацию по степени тяжести (вины) дисциплинарных проступков совершенных гражданским служащим и меру наказания за каждый отдельный его вид.

Также является актуальным:

1) унифицировать основные принципы прохождения всех видов государственной службы;

2) сформировать нормативно-правовую базу по вопросу управления системой государственной службы в целом;

3) выработать оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключаящую возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих¹¹²;

4) урегулировать вопрос взаимодействия Трудового кодекса Российской

¹¹¹ Евстафиади Я.К. О принципе единоначалия на службе // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. 2016. С. 469.

¹¹² Маздогова З.З. Порядок отбора на службу в органы внутренних дел и основные требования, предъявляемые к кандидатам // Наука вчера, сегодня, завтра. 2016. № 3 (25). С. 142.

Федерации и законодательной базы государственной службы, устранив противоречия между ними¹¹³.

На сегодняшний день работа по совершенствованию правового регулирования труда государственных служащих должна продолжаться. И конечно, существует потребность в непрерывном исследовании как целого ряда возникающих теоретических вопросов, так и активно формирующейся практики. Для более успешной реализации задач, все же необходимо внести ряд дополнений и изменений, ведь противоречивость правовых норм может негативно сказаться на формировании эффективной и профессиональной системе государственной службы.

¹¹³ Николаенко Е.А. К вопросу о прохождении курсантами службы // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 670.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в заключение исследования подведем основные итоги:

1. Государственная служба имеет различные аспекты: политический, организационный, экономический, нормативный, кадровый, аналитический, социальный, психологический и другие. Государственная гражданская служба не только отражает задачи, функции и основные черты государства, но призвана обеспечивать их практическое осуществление.

Таким образом, в системе государственной службы Российской Федерации сформирована достаточно организованная система критериев к государственным и муниципальным служащим, а также лицам, претендующим на замещение государственной или муниципальной должности, позволяющая государству формировать высококвалифицированный кадровый состав в органах власти и местного самоуправления.

2. Подводя итоги проведенного исследования, становится очевидным, что под категорией государственных и муниципальных служащих понимаются граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность, заключающуюся в исполнении полномочий органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, либо органов местного самоуправления за определенную плату, финансируемую из бюджета соответствующего уровня. Основные специфические отличия государственной службы от муниципальной службы заключаются в следующем:

- должности государственной службы определяются Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, а муниципальной службы – нормативными актами органов местного самоуправления;

- оплата труда государственных служащих финансируется из федерального бюджета, муниципальных служащих – из бюджета муниципального образования, причем за муниципальными образованиями закрепляется право самостоятельно определять размер и условия оплаты труда муниципальных служащих;

- государственная служба в отличие от муниципальной службы включает в себя несколько видов и подвидов, правовое регулирование которых осуществляется отдельными федеральными законами.

3. Для единой системы, обеспечивающей необходимую полноту правового регулирования государственных отношений, устранения их противоречивости, приведения их в соответствие с развитием интересов проводимых реформ, на первый план должна выдвигаться задача по систематизации нормативных правовых актов о государственной службе, в том числе о службе в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Но, в то же время, принятие новых нормативных правовых актов, внесение изменений в существующие, отмена их в значительной мере нарушают структуру законодательства и изменяют соотношение и взаимодействие нормативных правовых актов. Системность правового регулирования требует периодического упорядочения нормативных правовых актов, удаления повторений, коллизий, унификации предписаний и приведения их в соответствие друг с другом.

Следует также отметить, что проводится значительная работа по разработке административно-правовых мер в области противодействия коррупции государственных гражданских служащих. Данную работу в целях эффективной реализации механизма по борьбе с коррупцией следует продолжать, тем самым обеспечивая конституционный принцип равенства всех пред законом и судом, противодействие коррупционной деятельности государственных гражданских служащих, разрешение конфликта интересов в означенной сфере.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать заключение, что коррупция является весьма сложным механизмом, с которым необходимо бороться специальными методами, принимая во внимание возможности всех без исключения указанных административно-правовых механизмов.

Необходимость в разработке и принятии программы правового обеспечения государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации обусловлена рядом факторов объективного и субъективного характера. Имеется в виду потребность в законодательном закреплении позитивных тенденций в

государственном строительстве, новых технологий управленческой деятельности и административных процедур, механизма формирования кадрового потенциала и прохождения государственной службы. Субъективные факторы связаны с правовой регламентацией условий поступления на государственную службу и установлением требований, предъявляемых к кандидатам на должности государственных служащих; с созданием условий для проявления каждым государственным служащим своих профессиональных способностей, интересов и возможностей продвижения по службе; с установлением объективной и всесторонней оценки профессионального уровня и качества работы государственных служащих.

Ожидаемыми результатами реализации программы правового обеспечения реформы государственной службы являются: достижение авторитета государственной службы среди населения, эффективная работа государственных органов, устранение коррупционных и иных криминальных проявлений в среде государственных служащих, обеспечение стабильного кадрового состава государственных органов в численном и профессиональном отношении, а также правовой режим должностного продвижения по государственной службе.

3. Требуется постоянное внимание проблеме повышения эффективности правовых механизмов борьбы с коррупционными правонарушениями. В этом направлении разрабатываются дополнительные меры по вопросам борьбы с коррупцией в части определения круга коррупционных преступлений; дальнейшей декриминализации правонарушений, относящихся к преступлениям небольшой тяжести; расширения применения имущественных санкций; применения наказаний, не связанных с лишением свободы; и т.д. Так за отчетный период осуществлен контроль своевременного представления ежегодной декларации о доходах государственных служащих в налоговую службу сотрудниками Департамента и подведомственных учреждений. Введены в практику внезапные проверки учреждений на предмет условий хранения запрещенных предметов изъятых у осужденных и иных лиц. Ежемесячно проводится проверка учета, регистрации и сроков рассмотрения заявлений и иной информации, содержащей признаки преступлений. С целью установления коррупционных правонарушений среди

личного состава проводятся оперативно-розыскные мероприятия.

Если по Трудовому кодексу именно Кодекс служит основным регулятором трудовых отношений гражданских служащих, то согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применение норм Кодекса может носить лишь субсидиарный характер. Субсидиарное применение охватывает не только отдельные нормы Трудового кодекса РФ, но и целые его институты. В частности, законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вообще не урегулированы такие институты, как материальная ответственность, охрана труда, гарантии для работников с семейными обязанностями и беременных женщин, работников, совмещающих работу с обучением, лиц, работающих в районах Крайнего Севера. Ничего в нем не сказано и о порядке ведения трудовых книжек (хотя о них упоминается), о порядке предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков, причем положения, касающиеся видов отпусков и их продолжительности, заимствованы из Трудового кодекса РФ. Из-за этого, в ряде случаев, трудно определить, какие именно нормы должны применяться.

4. Недостатки Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и его достоинства можно выявить только в процессе его применения. Не все нормы указанного закона в должной мере согласованы между собой, а также с ранее действовавшими и принятыми позднее правовыми нормами, нечетко изложено содержание некоторых норм. Это создает определенные трудности при их применении на практике. Подводя итоги всего периода действия указанного закона, приходится констатировать, что он не способствовал в полной мере совершенствованию гражданской службы, не привел ни к повышению профессионального уровня гражданских служащих и их социальной защищенности.

Для решения обозначенных в работе проблем необходимо:

6. Для формирования современной правовой основы правоохранительной службы необходимо разработать систему, позволяющую устранить ряд проблем препятствующих принятию Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации».

7. Внести коррективы в Трудовой кодекс Российской Федерации, в части, касающейся социальных гарантий лицам, призывающихся на военную службу. А именно, сохранение за призывником его рабочего места на все время прохождения им службы.

8. Внести дополнения в п. 7 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части отстранения гражданского служащего от замещаемой должности на время проведения служебной проверки уточнив ряд обязанностей, которые могут возлагаться на указанного служащего и в чье распоряжение он поступает на этот период.

9. Исключить из ч. 3 п. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» норму о том, что существенными условиями служебного контракта является должностной регламент и определить его как самостоятельный документ.

10. Дополнить ч. 3 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», введя градацию по степени тяжести (вины) дисциплинарных проступков совершенных гражданским служащим и меру наказания за каждый отдельный его вид.

Также является актуальным:

5) унифицировать основные принципы прохождения всех видов государственной службы;

6) сформировать нормативно-правовую базу по вопросу управления системой государственной службы в целом;

7) выработать оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающую возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих;

8) урегулировать вопрос взаимодействия Трудового кодекса Российской Федерации и законодательной базы государственной службы, устранив противоречия между ними.

На сегодняшний день работа по совершенствованию правового регулирования труда государственных служащих должна продолжаться. И конечно, существует потребность в непрерывном исследовании как целого ряда возникающих теоретических вопросов, так и активно формирующейся практики. Для более успешной реализации задач, все же необходимо внести ряд дополнений и изменений, ведь противоречивость правовых норм может негативно сказаться на формировании эффективной и профессиональной системе государственной службы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормативны правовые акты

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // «Российская газета», N 256, 31.12.2001.
3. «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // «Российская газета», N 220, 20.11.2002.
4. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О полиции» // «Российская газета», N 28, 10.02.2011.
5. Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», N 275, 07.12.2011.
6. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Российская газета», N 162, 31.07.2004,
7. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2018) «О системе государственной службы Российской Федерации» // «Российская газета», N 104, 31.05.2003.
8. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

9. Указ Президента РФ от 24.12.2009 N 1468 (ред. от 01.03.2016) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // «Российская газета», N 251, 28.12.2009.

10. Указ Президента РФ от 18.02.2010 N 208 (ред. от 04.04.2014) «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // «Российская газета», N 36, 19.02.2010.

11. Указ Президента РФ от 1 апр. 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 гг. « // Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

12. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

13. Указ Президента РФ от 1 февр. 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

14. Постановление Правительства Иркутской области от 12 янв. 2015 г. № 3–пп «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Иркутской области и их проектов» // Областная. 2015. № 14.

15. Приказ Министерства имущественных отношений Иркутской области от 24 дек. 2015 г. № 83–мпр «Об утверждении Положения о порядке уведомления министра имущественных отношений Иркутской области государственными гражданскими служащими министерства имущественных отношений Иркутской области о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов» // Областная. 2015. № 24.

Учебная литература

16. Башуров В.Б. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации // автореферат дис. ... кандидата юридических наук / Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского. Омск, 2017. 46 с.

17. Владимирова И.С. Правовое регулирование социальной привлекательности государственной гражданской службы в российском обществе // Приоритеты развития социогуманитарного знания, экономики и права: научная дискуссия и эксперименты Сборник материалов научных исследований молодых ученых в рамках Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией С.Е. Туркулец, Е.В. Листопадовой. 2017. С. 53-56.

18. Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере // автореферат дис. ... доктора юридических наук / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2017.

Научные статьи

19. Агафонов А.А. Проблемы управления кадрами на государственной службе // Прорывные научные исследования: проблемы, закономерности, перспективы Сборник статей VI Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Г.Ю. Гуляева. 2017. Буташин Д.А., Сороко А.В. Государственная служба: управление кадрами // Москва, 2016. С. 36.

20. Аккаева Х.А., Манукян А.Р. Задачи государственной службы Российской Федерации // Приоритетные направления развития науки и образования. 2016. № 2 (9). С. 251.

21. Александрова И.А. Правовое регулирование деятельности профсоюзов в системе государственной службы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 14-18.

22. Анисимов П.В., Миранда П.Н. Правовое регулирование и организация государственной службы // Тенденции развития современного общества в условиях глобализации материалы VI Международной научно-практической конференции. Волжский институт экономики, педагогики и права. 2017. С. 191-193.

23. Антонова Л.Б., Золотарев И.И. Государственная служба // Курс лекций / Воронеж, 2016. С. 21.

24. Ахмедзянов Р.Р., Округин Н.В. Оценка эффективности государственного регулирования гражданской службы // Экономика, управление и право: инновационное решение проблем сборник статей XII Международной научно-практической конференции : в 2 ч.. 2018. С. 148-150.

25. Битюков И.С., Занина Т.М. Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего государственную службу // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений сборник материалов международной научно-практической конференции. Воронежский институт МВД России. 2016. С. 245.

26. Бокова М.Н. К вопросу о субсидиарном применении права: пределы регулирования государственной гражданской службы нормами трудового права // Право, общество, государство: проблемы теории и истории Сборник материалов Международной студенческой научной конференции. 2018. С. 9-12.

27. Бокова М.Н. Административно-правовые процедуры в механизме административно-правового регулирования государственной службы // Сборник статей по материалам всероссийских студенческих научно-практических конференций 2017. С. 18-20.

28. Борисова К.В., Огрин Г.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования государственной гражданской службы // XIII Державинские чтения в Республике Мордовия Материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. Редколлегия: Н.Н. Азисова [и др.]. 2017. С. 34-37.

29. Болдырев, А.Н. Правовые основы становления современной государственной службы в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 8. - с. 13 - 17.

30. Бурбело Б.Ю. Использование договорных форм регулирования государственной службы как направление развития административного законодательства // Устойчивое развитие России в период нестабильности: внешние вызовы и перспективы Материалы XII очной международной научно-практической конференции. 2018. С. 398-404.

31. Бурбело Б.Ю. Контрактная форма регулирования государственной службы: правовые аспекты применения // Вестник Института экономических исследований. 2017. № 4 (8). С. 122-126.

32. Васина А.Н. Служебные отношения на государственной гражданской службе: правовая природа и регулирование // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации сборник статей Международной научно-практической конференции. 2017. С. 76-83.

33. Винниченко О.Ю., Ваганов А.М. Регулирование процесса прохождения государственной службы // Государство и право. 2018. № 5. С. 95-104.

34. Войтович В.Ю., Дедюхин К.Г. Система государственной гражданской службы: правовое регулирование, основные принципы, виды // Наука Удмуртии. 2017. № 1 (79). С. 39-48.1

35. Гаврюшкин А.Н., Кутимский А.М. К вопросу обучения боевым приемам борьбы сотрудников впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел // Подготовка кадров для силовых структур: современные

направления и образовательные технологии Материалы двадцать первой всероссийской научно-методической конференции. 2016. С. 241.

36. Годунова Ю.Ю. Проблема регулирования конфликта интересов на государственной службе // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Социология. 2017. № 17 (1). С. 85-88.

37. Горин В.Н. Государственная служба: проблемы прохождения // Направления и перспективы развития образования в военных институтах внутренних войск МВД России Сборник научных статей VII Международной научно-практической конференции : В 2 частях. Под общ. ред. С.А. Куценко. 2016. С. 108.

38. Губарева Н.С. Становление и развитие учебной дисциплины «правовое регулирование государственной и муниципальной службы» в системе общественных наук // Вестник науки и образования. 2017. Т. 1. № 3 (27). С. 96-98.

39. Гунич С.В. Нарушение принципа равенства прав граждан при поступлении на службу в органы внутренних дел // Государство и право. 2016. № 9. С. 95.

40. Горелов А.С. Профессиональная ориентация молодежи на службу в органы внутренних дел // Закон и право. 2016. № 6. С. 133.

41. Дадаева С.М. Гражданско - процессуальная судебная практика по вопросам регулирования государственной службы // Правовая система России: история и современность сборник статей Международной научно-практической конференции. 2017. С. 72-74.

42. Дедешко Д.С. Государственная служба: проблемы регулирования мотивации // Публичная власть: реальность и перспективы Сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина. Под редакцией А.Ю. Соколова. 2017. С. 213-215.

43. Деревянов А.Ю. Правовое регулирование прекращения военной службы в органах государственной безопасности // Государственная служба и кадры. 2018. № 2. С. 164-167.

44. Домашова З.Б. Практические аспекты развития компетентностного подхода в системе управления кадрами государственной и муниципальной службы: зарубежный и отечественный опыт // Научный поиск Материалы V Международной научно-практической конференции. Научный ред. Ю. В. Мамченко. 2015. С. 56.

45. Дорошенко И.С. Психологическая готовность к службе с оружием // Современные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 1 (2). С. 26.

46. Евстафиади Я.К. О принципе единоначалия на службе // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. 2016. С. 469.

47. Ермакова А.С. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации // Публичная власть: реальность и перспективы Сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международной научно-практической конференции) памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля наук РСФСР В.М. Манохина. Под редакцией А.Ю. Соколова. 2017. С. 63-66.

48. Завитова С.В. Правовое регулирование государственной службы // Государственная служба и кадры. 2017. № 4. С. 205-207.

49. Зубарева О.Е., Людыно В.И., Цикунов С.Г., Архимук А.Н. Возможность использования генетических методов в комплексной экспертизе профессиональной пригодности кандидатов на службу в органы внутренних дел // Актуальные проблемы психологической работы Сборник

статей по материалам межведомственного Круглого стола (Васильевские чтения). 2016. С. 120.

50. Иваненко И.Н., Лаптева М.Н., Ачмиз А.Ю. Правовое регулирование государственной службы в России и зарубежных странах // Краснодар, 2017.

51. Кабеева Н.В., Столяров А.С. Компетентностный подход к управлению кадрами государственной и муниципальной службы // Нефть и газ Западной Сибири материалы международной научно-технической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения Косухина Анатолия Николаевича. 2015. С. 79.

52. Казакова А.М. Нормативное правовое регулирование процессов формирования и управления кадровым резервом на государственной гражданской службе // Интеграция теории и практики мирового научного знания Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2018. С. 149-153.

53. Каллагов Т.Э. Проблемы регулирования юридической ответственности в государственной и муниципальной службе // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2017. № 2 (45). С. 59-62.

54. Клименко Т.М. К вопросу о пределах регулирования государственной службы нормами трудового права // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 5. С. 24-34.

55. Климкина Е.В., Сакулина Л.Л. Правовые основы совмещения обязанностей и совместительства на службе Российской Федерации // Закон и право. 2016. № 4. С. 164.

56. Колесник С.А., Мазуренко А.П., Алексеенко Т.Ю. Перспективы централизации и децентрализации публичной власти в современной России: вопросы правового регулирования государственной службы // Фундаментальные и прикладные науки сегодня Материалы XV международной научно-практической конференции. 2018. С. 153-160.

57. Коломин А.К. Судебная практика по вопросам регулирования государственной службы // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 15 (15). С. 203-207.

58. Коломин А.К. Проблемы и перспективы правового регулирования государственной службы // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 15 (15). С. 120-125.

59. Костенников М.В. Правовое регулирование и совершенствование прохождения службы // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 1 (37). С. 73.

60. Костылев А.В. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе в Российской Федерации // Девятнадцатые петровские чтения (история, политология, социология, философия, экономика, культура, образование и право) материалы Всероссийской научной конференции с международным участием . Отделение исторических наук Петровской академии наук и искусств ; редколлегия: В.Г. Афанасьев, С.Д. Волков, И.И. Рогозин, П.И. Талеров. 2018. С. 328-332.

61. Кружилин В.С., Набиев В.В. Правовые особенности заключения контракта о службе Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 141.

62. Крылова К.П., Дядюн К.В. Механизмы регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции Сб. ст. по материалам VIII междунар. науч.-практ. конф.. 2018. С. 10-14.

63. Кузьмин Д.И. Особенности государственного регулирования государственной службы // Ученые записки. 2018. № 1 (25). С. 51-52.

64. Лещина Э.Л. К вопросу о правовом регулировании дисциплинарной ответственности в системе государственной службы РФ // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 частях. 2017. С. 249-253.

65. Лунина Т.А., Михайлова О.В. Актуальные проблемы правового регулирования государственной гражданской службы в современной России // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира Сборник научных статей 6-й Международной научно-практической конференции. Под редакцией Л.В. Бычковой, В.М. Кузьминой. 2017. С. 89-92.

66. Лялякин Ю.А., Катеринич Е.А. Некоторые вопросы правового регулирования федеральной государственной службы в правоохранительной сфере // Следственная деятельность: настоящее и будущее Материалы Международной научно-практической конференции. 2018. С. 216-220.

67. Маздогова З.З. Порядок отбора на службу в органы внутренних дел и основные требования, предъявляемые к кандидатам // Наука вчера, сегодня, завтра. 2016. № 3 (25). С. 142.

68. Мазуренко А.П., Колесник С.А. Правовая политика в сфере законодательного регулирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Закон и право. 2018. № 6. С. 28-31.

69. Максимов А.А. Правовое регулирование поступления на военную и государственную гражданскую службу в органы федеральной службы безопасности // Актуальные проблемы права и управления Сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор: А. А. Максимов. 2017. С. 79-86.

70. Маюров Н.П., Ороева О.Д. Теоретико-правовой аспект служебного спора по законодательству о службе Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 1. С. 145.

71. Меженина О.В. Некоторые проблемы правового регулирования и правоприменения расторжения служебного контракта на государственной гражданской службе // Алтайский юридический вестник. 2017. № 4 (20). С. 141-145.

72. Меженина О.В., Казанцева О.Л. К вопросу о совершенствовании служебного законодательства при регулировании оснований прекращения служебного контракта на государственной гражданской службе // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2017. № 2 (33). С. 141-144.

73. Михайлова Л.С. Некоторые проблемы правового регулирования и тенденции развития государственной службы в Российской Федерации // Общество, право, правосудие Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Центральный филиал Российского государственного университета правосудия. 2018. С. 128-140.

74. Мокрушин В.И., Моор К.Ю. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Юридическая наука в Китае и России. 2017. № 1. С. 101-107.

75. Мужиченко А.В. Нормативно - правовое регулирование государственной гражданской службы России на современном этапе // Проблемы и перспективы развития науки в России и мире сборник статей международной научно-практической конференции: в 4 частях. 2017. С. 219-223.

76. Мутовина Д.А. Нормативно-правовое регулирование процесса зачисления в кадровый резерв государственной гражданской службы // Инновационное развитие современной науки: проблемы, закономерности, перспективы Сборник статей IV Международной научно-практической конференции. В 2-х частях. 2017. С. 152-154.

77. Набиев В.В. Особенности прохождения государственной службы // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. 2016. С. 473.

78. Нагорных Р.В. Государственная служба российской федерации в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики административно-правового регулирования // Москва, 2018. Сер. Научная мысль

79. Николаенко Е.А. К вопросу о прохождении курсантами службы // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 670.

80. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2005. с. 212.

81. Овчинников С.А., Телегин А.С. Правовое регулирование института государственной службы в системе российского права // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4А. С. 19-30.

82. Осмонова К.А. О некоторых проблемах правового регулирования государственной службы В России // Инновационное развитие. 2017. № 11 (16). С. 112-113.

83. Островская Е.В. Некоторые аспекты развития и регулирования государственной гражданской службы в деятельности мировых судов // Экономика, социология и право. 2017. № 11. С. 67-71.

84. Панова Е.А., Баринов Д.А. Компетентностный подход в системе управления кадрами государственной службы // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 45. С. 36.

85. Петранцов А.С. Некоторые вопросы совершенствования организационных и правовых основ службы // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1-1. С. 229.

86. Петухова И.И., Погодаева Л.В., Кочетова А.Н. Ротация на государственной гражданской службе: проблемы правового регулирования //

Актуальные проблемы инновационного развития Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2017. С. 103-107.

87. Покровский О.В. К вопросу об эффективности правового регулирования противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 37-41.

88. Покровский О.В. Система правового регулирования и средства противодействия коррупции на государственной гражданской службе // Современное право. 2018. № 3. С. 12-18.

89. Працко Г.С., Мелихов А.И., Мазуров С.А. Правовое регулирование и организация государственной службы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3 (42). С. 23-28.

90. Петрова С.В., Иванов Н.В. Использование в Российской Федерации зарубежного опыта регулирования конфликта интересов на государственной службе // Стратегические направления развития отраслей российской экономики и ее интеграция в мировую экономическую систему Материалы Международной научно-практической конференции. . 2017. С. 123-128.

91. Романова О.Е. Генезис законодательного регулирования конфликта интересов в сфере государственной службы // Правовые основы укрепления российской государственности сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2018. С. 116-118.

92. Рыдченко К.Д., Пестов Р.А. Перспективы совершенствования профессионального отбора на службу в органы внутренних дел // Юристъ - Правоведъ. 2016. № 3 (76). С. 115.

93. Соболева О.В. Актуальные вопросы, возникающие при прохождении службы Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 8-9 (59). С. 94.

94. Соболева О.В. Особенности правового статуса службы Российской Федерации // Успехи современной науки. 2016. Т. 3. № 9. С. 121.

95. Содмандах Д. Основные направления совершенствования правового и организационного регулирования конфликта интересов в системе государственной службы монголии // Человеческий капитал как фактор инновационного развития общества Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 174-176.

96. Степанова И.Ю. К вопросу о подборе кадров для службы Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4. С. 245.

97. Субботин А.М. Основы противодействия коррупции на службе // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 243.

98. Сурманидзе И.Н., Кирилловых А.А. Правовое регулирование режима гарантий на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 51-55.

99. Тельнова К.О. К вопросу о принципах правового регулирования государственной службы // IV Студенческий юридический форум сборник докладов и тезисов выступлений участников: в 4 т.. 2017. С. 130-133.

100. Толкачева В.Н., Черкасова Н.Н. Исторический опыт нормативно-правового регулирования государственной службы в России // Молодежь и системная модернизация страны Сборник научных статей 2-й Международной научной Конференции студентов и молодых ученых. В 4-х томах. Ответственный редактор А.А. Горохов. 2017. С. 32-35.

101. Торопкин А.И., Алеев В.А. Проблемные аспекты правового регулирования назначения на должность государственной гражданской службы Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2018. С. 6-8.

102. Упоров И.В. Законодательное регулирование государственной службы // Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура

современного общества сборник материалов III Международной научно-практической конференции. 2018. С. 118-124.

103. Филиппова Е.О., Замосковин И.С. Правовое регулирование государственной службы и государственных служащих Российской Федерации // European Scientific Conference сборник статей победителей IV Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2017. С. 277-279.

104. Худяков И.В. Регулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе: отдельные проблемы и пути их решения // Конкурс студенческих научных работ 2016/2017 учебного года 2017. С. 205-216.

105. Худяков А.В., Волчанская А.Н. Правовое регулирование приема по конкурсу на государственную гражданскую службу // Инновационные подходы в современной науке Сборник статей по материалам IX международной научно-практической конференции . 2017. С. 92-99.

106. Шамшуров А.С., Петренко Н.И. Проблемы правового регулирования дополнительных выплат государственным гражданским служащим в рамках развития государственной гражданской службы Российской Федерации // Правовые проблемы государственного и муниципального управления сборник научных статей. под ред. Н.И. Петренко, Н.М. Швецова. Йошкар-Ола, 2017. С. 170-175.

107. Шкареденок И.А., Лапаева Е.С. Служба РФ как вид государственной службы // Актуальные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 12. С. 219.

108. Ямщикова С.Л., Ильина Э.Р. Правовое регулирование государственной гражданской службы // Аллея науки. 2017. Т. 2. № 14. С. 519-521.

109. Якушева Н.Г. К вопросу о правовом регулировании противодействий коррупции на государственной и муниципальной службе // Наука Удмуртии. 2017. № 3 (81). С. 284-288.

Судебная практика

110. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016).

111. Постановление № 44Г-4/2018 44Г-5/2018 4Г-1270/2017 4Г-13/2018 от 24 января 2018 г. по делу № 2-948/17 // <http://sudact.ru/regular/doc/wqfq4Ge8GBW9/> (дата обращения 14.09.2018)

112. Решение № 2-9529/2017 2-9529/2017 ~ М-7582/2017 М-7582/2017 от 18 декабря 2017 г. по делу № 2-9529/2017 // <http://sudact.ru/regular/doc/B8437MC5GtV0/> (дата обращения 14.09.2018)

Приложение 1. Система государственной службы в Российской Федерации

