

На правах рукописи



Титова Екатерина Алексеевна

**ПООЩРЕНИЕ И ПООЩРИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ
И ЭФФЕКТИВНОСТЬ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Воронеж – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Старилов Юрий Николаевич**

Официальные оппоненты: **Чаннов Сергей Евгеньевич**, доктор юридических наук, профессор, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / кафедра служебного и трудового права, заведующий кафедрой

Добробаба Марина Борисовна, доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» / кафедра административного и финансового права, профессор

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»**

Защита состоится 17 сентября 2021 г. в 12:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан «___» июля 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На протяжении трех десятилетий реформирования российской системы государственной службы серьезное внимание ученых обращено на вопросы правового положения гражданского служащего. Его статус – ядро, основа, базовая составляющая системы государственной гражданской службы. Известной ее особенностью выступает приоритет публичного интереса в реализации статуса гражданских служащих. Вместе с тем, динамичный характер организационной структуры и деятельности аппарата государственного управления, обусловленный постоянным развитием Российской Федерации и необходимостью укрепления ее суверенитета, предопределяет постановку вопроса о соблюдении баланса интересов государства и гражданского служащего. Одним из действенных средств достижения такого равновесия выступает возможность применения мер поощрения и наград в системе государственной гражданской службы. Осмысление проблем правового регулирования и практической реализации механизма поощрения государственных гражданских служащих выступает предметом интереса значительного числа ученых и практиков. Об актуальности темы исследования свидетельствует динамика поощрительного государственно-служебного законодательства, которой обусловлен поиск новых подходов к решению доктринальных и практических задач функционирования института поощрения в системе государственной гражданской службы. Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы»¹ в числе приоритетных векторов ее совершенствования обозначено стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, а также развитие системы правовых и социальных гарантий в системе государственной гражданской службы. В целях повышения эффективности

¹ Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы: указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 288 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 26. Ст. 3410.

применения мер поощрения и объективности осуществления поощрительного производства в системе государственной гражданской службы необходимы выработка единых стандартов реализации служебных процедур, входящих в состав государственно-служебного поощрительного производства, и определение критериев квалификации заслуженного поведения гражданского служащего. Наличие значительного количества дискуссионных вопросов о правовой природе поощрения гражданского служащего, месте данного института в системе российского законодательства, структуре поощрительных норм, содержании государственно-служебного поощрительного правоотношения, необходимость изучения современного состояния и перспектив реализации поощрительной правовой политики Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы – «узловые» аспекты организации и функционирования механизма поощрения в системе государственной гражданской службы. Поиск новых подходов к их исследованию продиктован потребностью практики государственного управления в создании дополнительных гарантий и повышении степени позитивной мотивации гражданских служащих к профессиональному росту на основе заслуг в служебной деятельности.

Степень научной разработанности темы исследования. Юридическая категория «поощрение» более полувека находится в сфере научных интересов значительного количества исследователей правовой проблематики. Так, с позиций теории права данные вопросы освещали в своих работах С. С. Алексеев, В. М. Баранов, Н. А. Гущина, В. М. Дуэль, В. Н. Кудрявцев, А. В. Малько, Е. В. Типикина. Административно-правовые исследования поощрения и поощрительного производства, проводимые ранее, в основном были направлены на рассмотрение деятельности публичной администрации, связанной с предоставлением государственных наград. Доля научных трудов, в которых исследовалась проблематика нормативно-правовой регламентации и функционирования *внутриаппаратного* механизма поощрения в системе государственной гражданской службы, сравнительно невелика. С

административно- и служебно-правовой точек зрения в разное время проблемы поощрения и поощрительного производства освещали в своих работах Ю. С. Адушкин, С. Б. Аникин, С. Э. Арутюнова, Д. Н. Бахрах, В. В. Волкова, А. А. Гришковец, А. Н. Караваев, О. Ю. Кокурина, Н. М. Конин, А. П. Коренев, В. М. Манохин, С. Н. Махина, Г. М. Петров, П. П. Сергун, Ю. Н. Стариков, Е. В. Трофимов, С. Е. Чаннов. Вопросы содержания *понятия поощрения* в праве рассмотрены в трудах В. М. Баранова, Д. Н. Бахраха, Н. А. Гущиной, Д. А. Липинского, А. В. Малько, А. Ф. Ноздрачева, Ю. Н. Старикова, Е. В. Трофимова, И. Д. Фиалковской. *Проблемы классификации поощрения* в административном праве исследовали Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, А. А. Гришковец, А. И. Каплунов, М. А. Клочков, Ю. Н. Полетаев, Ю. Н. Стариков, Е. В. Трофимов. *Особенности определения юридической природы оснований применения мер поощрения* получили свое детальное рассмотрение в научных работах Н. Г. Богатыревой, В. В. Волковой, Н. А. Гущиной, В. М. Дуэль, О. Ю. Кокуриной, П. А. Сорокина, Е. В. Типикиной, Е. А. Цишковского. В ходе проведения исследования соискателем также изучены и проанализированы труды представителей экономических наук, посвященные проблематике формирования критериев оценки эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: А. А. Божья-Воля, Л. И. Ворониной, С. В. Назайкинского, Т. Е. Радченко, О. Л. Седовой, В. И. Шарина. Обращение к работам указанных авторов способствовало развитию диссертации в части формулировки теоретических положений, посвященных определению особенностей правовой природы основных моделей государственно-служебных заслуг и разработке этико-профессионального стандарта гражданской службы. Специфике *поощрительных правовых норм*, в частности особенностям их логической структуры, уделено значительное внимание в исследованиях Н. А. Гущиной, Е. В. Дьяченко, О. Ю. Кокуриной, Е. О. Маляевой, А. А. Мусаткиной, Г. М. Петрова, В. В. Поповой. При рассмотрении особенностей правовой природы *поощрительного правоотношения* в системе государственной

гражданской службы за основу были взяты научные труды А. Б. Агапова, Ю. Н. Старилова, С. Е. Чаннова.

Разработка проблем *поощрительного производства* в системе государственной гражданской службы была начата исследователем со штудирования фундаментальных трудов представителей наук административного и административного процессуального права, заложивших концептуальные основы понимания юридической природы административного процесса и его места в системе российского права: Д. Н. Бахраха, Ю. М. Козлова, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова. Отдельным аспектам специфики производства по делам о поощрении посвящены научные работы А. И. Каплунова, П. И. Кононова, С. Н. Махиной, Е. В. Трофимова, М. А. Шатиной.

Рассмотренные научные труды, посвященные различным аспектам поощрения как юридической категории, поощрительным правовым режимам, нормам, принципам и правоотношениям, административно- и служебно-правовому пониманию поощрения и поощрительного производства, заслуженному поведению и проблемам его квалификации в системе государственной гражданской службы, вопросам наградного дела и наградного права, процессу их становления в российской правовой системе, представляют безусловную научную ценность для изучения обозначенной проблематики. Вместе с тем, динамичный характер государственно-управленческой деятельности, появление новых вызовов современности определяют возникновение соответствующих им целей и задач аппарата государства. В этой связи требуют развития и существующие подходы к исследованию вопросов юридической природы заслуг в системе государственной гражданской службы; места правового института поощрения в системе законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе; специфики его поощрительных норм; особенностей содержания поощрительных правоотношений в системе государственной гражданской службы и юридических

фактов, влекущих их возникновение, изменение и прекращение; эффективности функционирования механизма поощрения государственных гражданских служащих с точки зрения теории и практики соответствующего производства; проблематики нормативно-правовых гарантий права гражданского служащего на своевременное поощрение. Этим был обусловлен выбор темы настоящего исследования и стремление соискателя к качественному, обстоятельному раскрытию обозначенной выше проблематики и предложению путей устранения существующих сложностей применения законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Объектом диссертационной работы выступила совокупность общественных отношений, возникающих в процессе применения представителем нанимателя мер поощрения к государственным гражданским служащим исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

Предмет исследования составили правовые нормы, регламентирующие порядок осуществления представителем нанимателя производства по делам о поощрении гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Российской Федерации; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации; материалы практики судов общей юрисдикции по рассмотрению дел, связанных с применением мер поощрения в системе государственной гражданской службы; нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, имеющие отношение к исследованию; источники, содержащие доктринальное толкование рассмотренных в диссертации аспектов поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Целями научной работы выступают разработка концептуальных теоретических положений в сфере организации и функционирования внутриаппаратного производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих, осуществляющих профессиональную служебную

деятельность в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации; анализ эффективности практики реализации института поощрения в системе государственной гражданской службы и обоснование предложений по совершенствованию механизма применения мер государственно-служебного поощрения.

Указанные цели предопределили постановку и решение следующих **задач**:

- раскрыть понятие поощрения, применяемого в отношении государственных гражданских служащих, выявить его специфические черты и провести классификацию;
- исследовать особенности логической структуры поощрительных норм государственно-служебного законодательства и выработать предложения по совершенствованию их содержания;
- определить место правового института поощрения в системе российского законодательства о государственной гражданской службе и сформулировать его определение;
- рассмотреть вопросы правовой природы оснований применения мер поощрения к государственным гражданским служащим, определить проблемы их юридической квалификации и понятие заслуги в системе государственной гражданской службы;
- выработать этико-профессиональный стандарт безупречной и эффективной гражданской службы;
- предложить конкретные формулировки составов особых отличий в гражданской службе;
- проанализировать современное состояние нормативно-правового регулирования права государственного гражданского служащего на поощрение и сформулировать положения, способные выступить гарантией реализации указанного элемента его статуса;
- исследовать структуру и содержание государственно-служебного поощрительного правоотношения, предложить его определение;

- разработать формулу эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе;
- исследовать современное состояние и обозначить перспективы реализации правотворческого аспекта поощрительной правовой политики Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы;
- выявить проблемы действующего механизма правового регулирования государственно-служебного поощрения и представить аргументированные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. Использование совокупности различных методологических подходов к исследованию специфики механизма правового регулирования государственно-служебного поощрения способствовало достижению поставленных целей диссертации и продуктивному решению обусловленных ими задач. В процессе исследования была применена система методов научного познания, представленная всеобщим диалектико-материалистическим методом и общенаучными методами анализа, синтеза, индукции, дедукции, научного абстрагирования, обобщения. В диссертационной работе также нашли свое отражение специальные методы юридического исследования – системно-структурный и формально-юридический подходы, метод теоретического правового моделирования, социологическое обследование, статистический анализ. Применение указанных способов и приемов научного познания позволило провести всестороннее исследование обозначенных объекта и предмета диссертации, аргументировать разработанные в ее рамках теоретические и практические положения и рекомендации по совершенствованию действующего механизма поощрения в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Научно-теоретическая составляющая диссертации. В процессе подготовки научной работы соискателем изучен широкий круг доктринальных

источников, авторами которых являются известные советские и российские ученые-юристы, а также представители науки философии, политических и экономических наук. Объем и качественное многообразие выбранных источников предопределены спецификой объекта и предмета диссертации и существующими проблемами правоприменительной практики в сфере государственно-служебного поощрения.

Труды представителей науки теории государства и права С. С. Алексеева, М. И. Байтина, В. М. Баранова, А. Б. Венгерова, Н. А. Гущиной, В. М. Дуэль, О. М. Киселевой, Д. А. Липинского, Е. Н. Максаковой, А. В. Малько, В. В. Ныркова, Е. В. Типикиной, Е. А. Цишковского, О. А. Шабасовой позволили раскрыть теоретико-правовой смысл поощрения как юридической категории. Исследования ученых-административистов А. Б. Агапова, Л. В. Акопова, Ю. С. Адушкина, Д. Н. Бахраха, К. С. Бельского, С. Н. Братановского, В. В. Волковой, А. А. Гришковца, А. Б. Зеленцова, А. И. Каплунова, А. Н. Караваева, С. С. Каринского, В. М. Манохина, С. П. Матвеева, С. Н. Махиной, А. Ф. Ноздрачева, Д. В. Осинцева, Г. М. Петрова, Л. Л. Попова, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, Е. В. Трофимова, С. Е. Чаннова, М. А. Штатиной, Ц. А. Ямпольской были изучены в процессе выяснения общего и специфического в понимании административно-правового и государственно-служебного поощрения, а также особенностей соответствующих юридических производств. Междисциплинарный и межотраслевой характер понятийных и содержательных аспектов правовой категории «поощрение» обусловил необходимость обращения к научным работам представителей иных отраслевых юридических наук: В. А. Номоконова, О. А. Левашовой, Н. Т. Михайленко, В. Н. Скобелкина, С. В. Передерина, Л. А. Чикановой; философии: Т. Е. Радченко, В. М. Шепеля; экономических наук: А. А. Божья-Воля, С. В. Назайкинского, О. Л. Седовой, В. И. Шарина.

Нормативно-правовая база исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской

Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, регулирующими вопросы применения мер поощрения и реализации поощрительного производства в системе государственной гражданской службы.

Эмпирическую базу диссертации составили результаты изучения законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе; нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, закрепляющих основания и порядок осуществления поощрительного производства в системе государственной гражданской службы; нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы гражданской службы субъектов Российской Федерации; правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, освещающих вопросы реализации статуса государственного гражданского служащего; практики рассмотрения и разрешения дел, связанных с применением поощрения в системе государственной гражданской службы, судами общей юрисдикции. Наряду с отмеченными источниками эмпирических данных учтены результаты анкетирования (см. Приложения 2, 3) ста пятидесяти гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области, проведенного с помощью разработанной соискателем анкеты (см. Приложение 1) по вопросам организации поощрительного производства и применения мер поощрения в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Научная новизна диссертации. В результате проведенного соискателем исследования выработана научная идея рассмотрения поощрения государственных гражданских служащих в качестве единого юридического механизма с учетом современного состояния государственно-служебного поощрительного законодательства; в целях преодоления существующих сложностей юридической квалификации служебных заслуг, эффективной

организации и практического применения мер государственно-служебного поощрения разработаны предложения по изменению действующего законодательства в части норм, регулирующих поощрительное производство, осуществляемое в отношении гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Введены в научный оборот сформулированные исследователем определения: «заслуга государственного гражданского служащего», «поощрение в системе государственной гражданской службы», «правовой институт государственно-служебного поощрения»; доказана необходимость и определены приоритетные направления совершенствования поощрительных правоотношений в системе государственной гражданской службы Российской Федерации; разработана модель юридической процедуры квалификации заслуженного поведения государственного гражданского служащего.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми и содержащие элементы научной новизны:

1. Разработанная исследователем классификация государственно-служебного поощрения по следующим основаниям: (1) *а) с точки зрения правового положения поощряющего субъекта*: поощрения, применяемые Президентом Российской Федерации (Почетная грамота Президента Российской Федерации, благодарность Президента Российской Федерации); б) поощрения, применяемые Правительством Российской Федерации (Почетная грамота Правительства Российской Федерации, благодарность Правительства Российской Федерации); в) служебные поощрения, применяемые представителем нанимателя (внутриаппаратные поощрения); (2) *по уровню законодательного регулирования*: а) поощрения и награды, установленные федеральным законодательством о государственной гражданской службе; б) поощрения и награды, установленные законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе; в) поощрения, установленные ведомственными правовыми актами; (3) *с точки зрения разновидности государственной службы*: поощрение,

применяемое: а) в системе государственной гражданской службы; б) в системе военной службы; в) в системах государственной службы иных видов; (4) *с точки зрения фактического состава, выступающего основанием применения соответствующих мер, поощрения, связанные:* а) с действиями государственного гражданского служащего (заслуги); б) с определенными событиями, факт наступления которых законодатель указывает в качестве основания поощрения; в) с дополнительными основаниями (например, с наличием определенного стажа государственной гражданской либо иной службы; с наличием награды (поощрения) определенного вида, ранее полученной поощряемым гражданским служащим).

2. Спецификой выработки доктринальной формулировки понятия государственно-служебного поощрения выступает базовый термин, представляющий собой центральную юридическую конструкцию, через которую осуществляется выведение его основных организационно-функциональных характеристик. Таким образом, соискатель определяет *поощрение в системе государственной гражданской службы* как служебное правоотношение, направленное на непосредственное обеспечение деятельности служащих, имеющее сложный субъектный состав, реализуемое в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих на основе принципов законности, объективности, своевременности, гласности, и получающее свое объективное выражение как в приобретении гражданским служащим дополнительного блага морального и (или) материального характера, так и в неформализованном (устном) одобрении профессиональных действий служащего представителем нанимателя при наличии установленных законодательством оснований.

3. В результате проведенного исследования проблематики логической структуры поощрительных правовых норм и способов ее выражения в положениях государственно-служебного законодательства сделан вывод о том, что специфика данной структуры проявляется в ее двухэлементном содержании. Чаще

всего такая норма включает в себя гипотезу, указывающую на адресата нормы и обозначающую модель заслуженного (желаемого) поведения, и санкцию, содержащую описание мер поощрения, подлежащих применению в случае реализации адресатом поощрительной нормы модели заслуги. Обосновывается целесообразность модернизации структуры поощрительных норм законодательства о государственной гражданской службе в следующих направлениях: 1) гипотеза таких норм должна включать максимально конкретное описание моделей заслуженного поведения государственного гражданского служащего; 2) в санкцию поощрительной государственно-служебной нормы необходимо включить юридические стандарты применения мер поощрения в системе государственной гражданской службы, которые позволят достичь объективности и продуктивности реализации нормативно-правовых предписаний в ходе каждого этапа производства по делу о поощрении гражданского служащего.

4. Сформулированное определение правового института поощрения государственных гражданских служащих как совокупности норм административного и служебного законодательства, регламентирующих группу государственно-служебных правоотношений, направленных на непосредственное обеспечение деятельности гражданских служащих и связанных с осуществлением внутри аппарата органа государственной власти производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих (их коллективов).

5. Разработанное в ходе исследования определение заслуги в системе государственной гражданской службы, согласно которому таковая представляет собой профессиональную служебную деятельность гражданского служащего, отвечающую требованиям безупречности и эффективности, связанную с добровольным сверхправомерным поведением, результатом которого выступают конкретные позитивные преобразования сферы общественных отношений, на которые направлено осуществление гражданином Российской Федерации профессиональной деятельности на соответствующей должности гражданской службы.

6. В целях повышения объективности поощрительного производства, осуществляемого в отношении гражданских служащих, и исключения случаев представления к поощрению недостойных его лиц, государственно-служебное законодательство нуждается в закреплении *формулы заслуженного поступка в системе государственной гражданской службы*, которая включает в себя юридическую характеристику основных государственно-служебных заслуг – безупречной и эффективной гражданской службы, особых отличий в гражданской службе. Выступая одним из путей оптимизации степени усмотрения представителя нанимателя в государственно-служебном поощрительном производстве, предложенная формула будет способствовать конкретизации поощрительных норм государственно-служебного законодательства и выработке унифицированного подхода к юридической квалификации заслуженного поведения гражданского служащего.

7. В результате проведенного исследования теоретических положений о безупречности и эффективности государственной службы, содержащихся в трудах представителей юридических и экономических наук, обосновывается целесообразность закрепления данной правовой конструкции в числе основных терминов, применяемых в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», путем дополнения статьи 1 пунктом 3 следующего содержания: *«Безупречная и эффективная гражданская служба – этико-профессиональный стандарт служебной деятельности граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. При этом под безупречностью службы необходимо понимать отсутствие в поведении гражданского служащего фактов виновного действия (виновного бездействия), повлекших нарушение положений настоящего закона и (или) Типового кодекса*

этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих в период осуществления гражданином профессиональной служебной деятельности, результатом которого стало нарушение прав и законных интересов физических и (или) юридических лиц, снижение престижа государственной гражданской службы и (или) подрыв репутации ее системы в глазах общества. *Эффективность гражданской службы* оценивается по соотношению показателей результативности служебной деятельности конкретного гражданского служащего, устанавливаемых должностным регламентом и индивидуальной программой развития его профессиональной деятельности, с результатом такой деятельности за календарный год. Достижение соответствия ожидаемого и реального состояния данных показателей в установленный период времени следует считать *результативной службой*. Службой эффективной является положительное превышение таких требований, достигнутое гражданским служащим на добровольной основе».

8. Предложение по внесению дополнительного положения, а именно части 1.2 в статью 55 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следующего содержания: «За особые отличия в гражданской службе применяется поощрение в виде внеочередного присвоения классного чина гражданской службы. Внеочередное присвоение классного чина может производиться в форме досрочного присвоения классного чина либо присвоения классного чина на ступень выше очередного по истечении срока прохождения гражданской службы в действующем классном чине». В качестве особых отличий в гражданской службе предлагается рассматривать: (1) успешное проведение научных разработок в области кадровой политики и модернизации управления кадровым составом в системе государственной гражданской службы при эффективном внедрении полученных результатов в практику внутриаппаратной деятельности органов государственной власти; (2) деятельность по развитию института наставничества

в системе государственной гражданской службы, в том числе результативное осуществление функции наставника в отношении одного или нескольких гражданских служащих, служебный стаж которых не превышает пяти лет; (3) деятельность по созданию и развитию системы управления карьерой на государственной гражданской службе, включающей в себя меры совершенствования механизма мотивации служащих; (4) разработку и результативное внедрение инноваций в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих; (5) новаторство в области информационно-коммуникационных технологий в системе государственной гражданской службы.

9. Сформулированное исследователем понятие поощрительного правоотношения в системе государственной гражданской службы, которое определено как правовая связь государственного гражданского служащего и представителя нанимателя (либо иных субъектов по его представлению), возникающая на основе поощрительных правовых норм в ходе осуществления государственным гражданским служащим профессиональной служебной деятельности, соответствующей требованиям безупречности и эффективности (или представляющей собой особые отличия в гражданской службе), а также при наступлении события, прямо указанного в норме государственно-служебного законодательства в качестве основания поощрения.

10. Процедурный характер отношений, складывающихся в ходе применения мер поощрения в системе государственной гражданской службы, требует разработки и нормативно-правового закрепления *модели юридической процедуры квалификации заслуженного поведения государственного гражданского служащего*. Такая модель, с точки зрения соискателя, должна включать: цели поощрения гражданского служащего; тип основного правоотношения, в рамках которого реализуется юридическая процедура квалификации заслуженного поведения гражданского служащего; основания возникновения государственно-служебного поощрительного правоотношения; круг участников поощрительного

производства в системе государственной гражданской службы; этапы юридической процедуры и сроки их осуществления: (1) формирование комиссии независимых экспертов (далее – комиссия) (не более десяти рабочих дней) и проведение комплексной независимой оценки эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданского служащего (в рамках одного заседания комиссии); (2) направление мотивированного решения комиссии не позднее рабочего дня, следующего за днем его принятия и утверждения, в орган государственной власти (должностному лицу), в предмет компетенции которого входит применение мер поощрения и принятие иных решений по вопросам повышения эффективности служебного контракта в системе государственной гражданской службы; (3) рассмотрение представителем нанимателя вопроса о применении мер поощрения, разработке индивидуального плана повышения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего либо проведении процедуры его внеочередной аттестации; издание соответствующего индивидуального правового акта (не позднее десяти рабочих дней со дня поступления решения комиссии в орган государственной власти (должностному лицу)); (4) непосредственное применение представителем нанимателя мер поощрения к государственному гражданскому служащему при наличии оснований (не позднее пяти рабочих дней со дня издания представителем нанимателя соответствующего приказа (распоряжения)).

11. Предлагаемые исследователем изменения в части установления гарантий поощрения в системе государственной гражданской службы. В этой связи представляется необходимым часть 1 статьи 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить положением о гарантии реализации соответствующего права гражданского служащего и закрепить его в новом пункте 12, согласно которому гражданскому служащему будет гарантировано своевременное и обоснованное поощрение при достижении в процессе исполнения должностных обязанностей положительного

результата сверх установленных показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

12. Разработанная в рамках диссертации *формула эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе*, которая, с точки зрения соискателя, должна включать в себя следующие элементы: (1) целевое назначение норм; (2) динамика данных практики применения мер государственно-служебного поощрения; (3) траектория карьеры гражданского служащего. *Первый элемент* формулы характеризуется наличием общих и частных целей. Общие цели включают в себя признание профессиональных служебных достижений гражданских служащих; достойное вознаграждение результатов труда, превосходящих установленные должностным регламентом требования к его показателям; достижение краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных целей, а также оперативное и эффективное решение задач, поставленных как перед конкретным коллективом гражданских служащих, так и перед исполнительными органами государственной власти в целом. Частные цели применения поощрительных норм в отношении гражданских служащих будут определяться в зависимости от *специфики* целей и задач, поставленных законодателем перед конкретным органом государственной власти Российской Федерации. *Второй элемент* заключается в проведении мониторинга показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности поощренных гражданских служащих, а также в непосредственном изучении влияния примененных мер поощрения на динамику мотивационной составляющей профессионального самосознания гражданского служащего путем проведения исследовательского интервью (по специально разработанной программе) в целях получения и обобщения необходимых статистических данных. Содержание *третьего элемента* формулы эффективности выражено в гармоничном сочетании *субъективной траектории карьеры гражданского служащего*, представляющей собой его индивидуальные ожидания в отношении собственных возможностей

должностного роста, и ее *объективной траектории* – возможностей профессионального служебного роста, предусматриваемых для конкретного гражданского служащего представителем его нанимателя.

Теоретическая значимость диссертации. В свете продолжающегося реформирования системы государственной службы формирование высококвалифицированного кадрового состава выступает одной из приоритетных задач государства. Тенденция перехода от «жестких» методов управления к более «мягким», способствующим совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности на основе мотивации к должностному росту, диктует необходимость разработки новых, работающих механизмов поощрения достойных служащих. Главными принципами такого механизма должны стать гласность и объективность поощрительного производства, осуществляемого в системе государственной гражданской службы. В этой связи результаты проведенного диссертационного исследования могут служить развитию теоретических положений наук административного и служебного права; быть использованы в научно-исследовательской деятельности ученых-юристов, сфера научных интересов которых включает в себя проблемы государственно-служебного поощрения, а также в процессе преподавания в высших учебных заведениях дисциплин «Административное право», «Служебное право». Кроме того, теоретическая значимость диссертации обусловлена следующим: (1) раскрыты основные проблемы организации и функционирования механизма поощрения государственных гражданских служащих; (2) доказаны положения, имеющие существенное значение для расширения научного знания об особенностях поощрения и поощрительного производства в российской системе государственной гражданской службы; (3) проанализирована система научной аргументации путей совершенствования государственно-служебного поощрения и поощрительного производства; (4) сформулированы новые научно-практические положения и рекомендации, предложены и обоснованы пути совершенствования законодательного механизма поощрения государственных гражданских служащих

и практики его реализации в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, что обеспечило получение новых и содержащих элементы научной новизны результатов в рамках тематики исследования.

Практическая значимость диссертации определяется выработкой конкретных предложений и рекомендаций в сфере правового регулирования института поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Разработанные соискателем положения могут быть полезны в дальнейшем при проведении научных исследований теоретической и прикладной проблематики государственно-служебного поощрения, методов повышения эффективности организации и функционирования его юридического механизма; в деятельности законодательных органов государственной власти Российской Федерации по совершенствованию действующей нормативно-правовой основы поощрения в системе государственной гражданской службы; а также в правоприменительной деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, связанной с реализацией мер государственно-служебного поощрения.

Достоверность результатов диссертации обоснована применением методов эмпирического и теоретического познания, соответствующих цели исследования и обусловленным ею задачам; обращением соискателя к научным трудам по общей теории права, административному праву, административному процессуальному праву, служебному праву; к работам по смежным научным дисциплинам, таким как философия, психология, политология и экономика, а также к нормативным и иным правовым актам, регулирующим вопросы поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы; правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, решениям судов общей юрисдикции; обобщением положений научной юридической литературы по теме диссертации; результатами проведенного в рамках исследования анкетирования

ста пятидесяти государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области (см. Приложения).

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертации обсуждены и одобрены на заседании кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, сформулированные в исследовании, изложены в статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук; а также в сборниках научных трудов по итогам конференций, участником которых выступил соискатель.

Основные положения и результаты исследования освещались автором в рамках докладов и научных сообщений в ходе научно-практических конференций, проводимых юридическим факультетом Воронежского государственного университета, Институтом права и управления Тульского государственного университета, Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова, Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Структура диссертационной работы определена целью, задачами, логикой проведенного исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов, судебной практики и специальной литературы; приложений, содержащих результаты проведенного в рамках диссертации анкетирования ста пятидесяти гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области по вопросам организации поощрительного производства и применения мер поощрения в системе государственной гражданской службы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение диссертации отражает актуальность избранной темы и степень ее разработанности; объект, предмет, цель и задачи научной работы; методологическую, нормативно-правовую, эмпирическую основу научного труда; обоснование теоретической, практической значимости работы и степени достоверности полученных выводов; сведения о научной новизне выносимых на защиту основных положений и апробации результатов проведенного исследования, а также описание его структуры.

Первая глава «Поощрение государственных гражданских служащих: теоретическая основа и законодательное регулирование» включает в себя три параграфа. *В первом параграфе «Поощрение государственного гражданского служащего: понятие, специфические черты, классификация»* раскрывается сформулированное исследователем понятие поощрения в системе государственной гражданской службы. Сделан вывод о том, что ключевая особенность поощрения как метода управления заключается в его способности опосредованного воздействия на волю и сознание подвластных (поощряемых) субъектов путем формирования внутреннего стремления к достижению высоких результатов профессиональной служебной деятельности. Аргументируется разработанная соискателем классификация поощрения в системе государственной гражданской службы.

Во втором параграфе «Поощрительные нормы государственно-служебного законодательства: вопросы структуры» на основе исследования доктринальных взглядов на юридическую природу и особенности логической структуры нормы, закрепляющей поощрение, исследователем выделены элементы государственно-служебной поощрительной нормы, необходимые для эффективного ее построения с точки зрения качества юридической техники. К таковым относятся: (1) прямое указание на адресата поощрительной нормы; (2) детальное описание модели заслуженного поведения гражданского служащего либо указание на событие, с которым законодатель связывает возникновение государственно-служебного

поощрительного правоотношения; (3) дополнительные условия (например, требования к стажу работы в определенных государственных органах, на определенных должностях, в определенном коллективе; наличие предшествующих наград определенного вида); (4) указание на подлежащую применению меру поощрения; (5) указание на должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение вопроса о применении меры поощрения к адресату нормы, а также на вид правоприменительного акта, посредством издания которого будет назначено поощрение. Совершенствование структуры поощрительных норм служебного права должно выражаться в максимальной конкретизации моделей государственно-служебных заслуг и закреплении в положениях таких норм юридических стандартов применения мер поощрения в системе гражданской службы. Необходимость такой модернизации обусловлена целью достижения объективности и продуктивности реализации данных норм в ходе каждого этапа производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих.

Третий параграф «Институт поощрения как элемент системы российского законодательства о государственной гражданской службе» включает в себя научно-исследовательский анализ категориальных признаков правового института поощрения как элемента системы законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе. Рассматривается основное содержание научной дискуссии о российском служебном праве и определяется место правового института поощрения в системе государственно-служебного законодательства Российской Федерации. Сегодня служебное право в широком смысле выступает частью публичного права, в узком понимании – самостоятельной отраслью в системе российского права; обладает логически упорядоченной внутренней структурой, включающей в себя подотрасли, регулирующие гражданскую, военную и иные виды публичной службы, а также отдельные правовые институты, регламентирующие различные сферы служебных правоотношений (например, служебный контракт, поощрение, дисциплинарная ответственность служащих, формирование кадрового состава государственной

службы). В качестве правового института поощрения государственных гражданских служащих необходимо рассматривать совокупность норм служебного и административного законодательства, регламентирующих группу государственно-служебных правоотношений, направленных на непосредственное обеспечение деятельности гражданских служащих и связанных с осуществлением внутри аппарата органа государственной власти производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих (их коллективов).

Вторая глава «Поощрительное правоотношение в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: основания, структура, содержание» состоит из двух параграфов. *Первый параграф «Основания применения мер поощрения к государственному гражданскому служащему: правовая природа и проблемы юридической квалификации»* посвящен исследованию правовой природы заслуженного поведения в системе государственной гражданской службы и проблемам его юридической квалификации. Обосновывается вывод о том, что заслуга как акт юридически значимого поведения выражается в сверхправомерном действии. Рассматриваются основные модели заслуженного поведения в системе государственной гражданской службы, закрепленные в федеральном законодательстве о государственной гражданской службе: безупречная и эффективная гражданская служба, особые отличия в гражданской службе. Приводится сформулированная исследователем дефиниция и описание этико-профессионального стандарта государственной гражданской службы, основанного на понятии ее безупречности и эффективности. Соискателем определены достижения в профессиональной служебной деятельности, которые следует квалифицировать как особые отличия в гражданской службе. Закрепить соответствующие положения предлагается на федеральном уровне государственно-служебного законодательства.

Во втором параграфе «Структура и содержание поощрительного правоотношения в системе государственной гражданской службы» отражены результаты исследования юридического содержания конструкции «поощрительное

правоотношение». Ее субъектный состав представлен поощряющим (представитель нанимателя либо по его представлению иные субъекты, в компетенцию которых входят полномочия по применению мер поощрения к гражданским служащим) и поощряемым (гражданский служащий) лицами. Объектом государственно-служебного поощрительного правоотношения выступает материальное и (или) нематериальное благо, предоставляемое в качестве поощрения гражданскому служащему поощряющим субъектом. Содержание данного правоотношения образует субъективное право гражданского служащего на поощрение. Относительно корреспондирующей ему обязанности поощряющего субъекта предоставить материальное и (или) нематериальное благо действующее государственно-служебное законодательство позволяет говорить только лишь *о праве* представителя нанимателя гражданского служащего рассмотреть вопрос о возможности его поощрения при наличии достаточных оснований. Нормативно-правовая основа и юридические факты включаются в состав государственно-служебного поощрительного правоотношения в качестве факторов-условий его реализации.

Третья глава «Поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: основные проблемы реализации и пути их решения» содержит три параграфа. *В первом параграфе «Особенности поощрительного производства в системе государственной гражданской службы»* анализируются основные положения многолетней дискуссии ученых-административистов о концептуальной природе административного процесса. Рассматриваются особенности определения понятия и содержания поощрительного производства как административно- и служебно-правовой категории. Приводится аргументация позиции соискателя, согласно которой в целях эффективного применения системы мер служебного поощрения, соответствия целям и задачам, на нее возлагаемым, необходимо придать квалификации заслуженного поведения форму процедуры, проводимой с определенной периодичностью. Инициирование поощрения должно происходить

в ходе независимой оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего, осуществляемой формируемой для этих целей независимой экспертной комиссией. Реализуемая в плановом порядке, такая оценка должна проводиться для выявления и фиксации профессиональных достижений государственных гражданских служащих с целью последующего представления к поощрению достойной кандидатуры.

В ходе исследования, проведенного в рамках *второго параграфа «Эффективность норм законодательства Российской Федерации о поощрении государственных гражданских служащих»*, на основе научного анализа и обобщения данных практики применения мер поощрения к гражданским служащим в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, а также доктринальных взглядов на содержательную сторону эффективности такого применения соискателем разработана *формула эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе*. Практическая значимость данной формулы заключается в возможности ее применения для оценки целесообразности государственно-служебного поощрения в аспектах динамики результативности профессиональной деятельности гражданских служащих и его влияния на качество кадрового состава государственной гражданской службы в долгосрочной перспективе.

Третий параграф «Ключевые проблемы правоприменительной практики и направления совершенствования законодательства о поощрении государственных гражданских служащих» посвящен исследованию судебной практики по рассмотрению и разрешению дел, связанных с применением мер поощрения к государственным гражданским служащим, а также правотворческих аспектов поощрительной правовой политики Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы. В данной части исследования приведено описание концепции федерального закона «О поощрении и поощрительном

производстве в системе государственной гражданской службы Российской Федерации», принятие которого предложено соискателем в целях достижения единообразия практики функционирования юридического механизма государственно-служебного поощрения. В настоящее время индивидуальные служебные споры, связанные с поощрением гражданских служащих, чаще рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, что позволяет сделать вывод о преобладании модели защиты объективного публичного права при рассмотрении и разрешении таких дел. Переход к модели защиты субъективного публичного права возможен при соблюдении следующих условий: (1) закрепление гарантии права гражданского служащего на поощрение при наличии определенных достижений, которые могут быть квалифицированы как служебная заслуга; (2) обеспечение субъективного служебного права на поощрение административно-процессуальной исковой формой путем закрепления в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации специальной главы об обжаловании решений, действий (бездействия) представителя нанимателя, нарушающих права, свободы и законные интересы государственных служащих.

Заключение диссертации содержит основные теоретические положения, выводы и предложения соискателя в сфере правового регулирования поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

В приложениях представлены: анкета для государственных гражданских служащих по вопросам организации поощрительного производства и применения мер поощрения в системе государственной гражданской службы Российской Федерации; результаты анкетирования государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области (изучены 150 анкет); ключевые выводы, сделанные в ходе исследования результатов анкетирования государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Основные положения диссертационной работы отражены в следующих научных публикациях общим объемом 3,55 п.л.:

I. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Титова Е.А. «Сверхправомерность» как критерий юридической оценки фактического основания поощрения [Текст] / Е.А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 1 (40). – С. 105–115 (0,9 п.л.).
2. Титова Е.А. Поощрение в системе государственной гражданской службы: проблемы обеспечения реализации субъективного права [Текст] / Е.А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 2 (41). – С. 139–148 (0,8 п.л.).
3. Титова Е.А. Поощрительная правовая политика в сфере государственной гражданской службы: вопросы правотворчества [Текст] / Е.А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 3 (42). – С. 192–199 (0,65 п.л.).
4. Титова Е.А. Безупречная и эффективная гражданская служба: от модели заслуги к этико-профессиональному стандарту [Текст] / Е.А. Титова // Административное право и процесс. – 2021. – № 1. – С. 84–88 (0,6 п.л.).
5. Титова Е.А. Эффективность поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе: ключевые элементы формулы [Текст] / Е.А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2021. – № 1 (44). – С. 147–153 (0,5 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

6. Титова Е. А. Формула заслуженного поступка государственного гражданского служащего [Текст] / Е. А. Титова // Тенденции и развитие современной системы права: сб. материалов заоч. Всерос. юридической науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (Инст-т права и управления Тульского гос. ун-та, г. Тула, 25 мая 2020 г.) / отв. ред. М. А. Берестнев; [ред. колл. М. А. Берестнев и др.];

Инст-т права и управления Тульского гос. ун-та. – Тула: Изд-во Тульского гос. ун-та, 2020. – С. 437-438.