МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

ТИТОВА ЕКАТЕРИНА АЛЕКСЕЕВНА

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

Специальность: 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
СТАРИЛОВ ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

Воронеж – 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....……4

ГЛАВА I. ПООЩРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ…….…….24

§ 1. Поощрение государственного гражданского служащего: понятие, специфические черты, классификация……...24

§ 2. Поощрительные нормы государственно-служебного законодательства: вопросы структуры……...50

§ 3. Институт поощрения как элемент системы российского законодательства о государственной гражданской службе……....65

ГЛАВА II. ПООЩРИТЕЛЬНОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВАНИЯ, СТРУКТУРА, СОДЕРЖАНИЕ……..87

§ 1. Основания применения мер поощрения к государственному гражданскому служащему: правовая природа и проблемы юридической квалификации……..87

§ 2. Структура и содержание поощрительного правоотношения в системе государственной гражданской службы……...…….……..126

ГЛАВА III. ПООЩРИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ……...142

§ 1. Особенности поощрительного производства в системе государственной гражданской службы……..142

§ 2. Эффективность норм законодательства Российской Федерации

о поощрении государственных гражданских служащих…….….165

§ 3. Ключевые проблемы правоприменительной практики
и направления совершенствования законодательства
о поощрении государственных гражданских служащих..…….……..172

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..184

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ……..193

ПРИЛОЖЕНИЯ…….226

ВВЕДЕНИЕ

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 применения мер поощрения и объективности осуществления поощри-

[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.

тельного 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. Старилов, 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. Старилова, 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. Старилов, 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. Штатиной.

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 предопределяют 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 норма-

тивно-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 государ-

ственно-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 Россий-

ской 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 государ-

ственно-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. Шабаевой 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 гра-

жданской 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 слу-

жащего; 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 програм-

мой 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 право-

отношения 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 по-

ощрения, 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; дости-

жение 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 результа-

ты 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 си-

стеме 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.

ГЛАВА I

ПООЩРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

§ 1. Поощрение государственного гражданского служащего: понятие, специфические черты, классификация

Исследование проблем правового регулирования и практической реализации поощрения в системе государственной гражданской службы выступает предметом научного интереса значительного числа видных ученых-юристов на протяжении нескольких десятилетий. Вместе с тем, ключевые вопросы *современной* государственно-служебной поощрительной политики Российской Федерации требуют нового взгляда на их правовую природу и содержание. Отсутствие ответов на них выступает одной из предпосылок неполноты либо пробелов в законодательном регулировании важнейших аспектов поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы. Существенная дифференциация доктринальных подходов к определению юридической конструкции как административно-правового, так и государственно-служебного поощрения, предоставляет возможность более детального исследования и уяснения смыслового содержания такой категории. Ввиду отсутствия определения понятия «поощрение государственного гражданского служащего» в законодательстве, основополагающие признаки данного правового явления могут быть выяснены с помощью научного анализа.

Наука и практика государственного управления в течение достаточно продолжительного времени располагают методами поощрения и наказания[2] как способами достижения желаемого поведения субъектов правового регулирования. Еще А.Н. Радищев отмечал, что «верховная власть многие имеет средства направлять деяния граждан в стезю закона, и все они могут быть предметом общего законоположения. Средства сии суть: 1) воспретительные, 2) побуждающие… Воспретительные средства суть положенные в законе на-

[2] Подробнее о взаимодействии указанных правовых институтов см.: *Нырков В. В.* Поощрение и наказание как парные юридические категории : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 36 с.

казания, побуждающие – суть награждения разного рода»[3].

В юридической литературе выделяют следующие признаки поощрения:

– реализация в процессе государственно-управленческой деятельности;

– использование субъектами, наделенными властью, в качестве реализации предоставленных им полномочий;

– в применении поощрительных мер свое выражение находят юридически властные полномочия субъектов исполнительной власти;

– выбор меры поощрения зависит от субъекта управления;

– при применении мер поощрения осуществляется нормативное или индивидуальное волеизъявление субъекта управления;

– виды поощрения закреплены в правовых актах управления[4].

Метод поощрения выступает эффективным стимулом развития различных сфер общества и государства. Актуальность такого вида воздействия обусловлена возможностью проявления инициативы и творческих способностей личности. Использование поощрения в качестве положительной мотивации субъекта достаточно результативно при грамотном его применении, поскольку основу данного метода составляют как правовые предписания, так и интерес, который выражается в направленности воли лица на совершенствование показателей эффективности своей деятельности в перспективе.

«Особой формой социального воздействия, – писал В.М. Бехтерев, – является приказ, или повеление, сложившееся на почве соподчиненных взаимоотношений людей, благодаря установившейся социальной дисциплине. В зависимости от характера словесных знаков приказа, его действие может быть и тормозным (задерживающим) то или иное возможное действие, и принуждающим к действию того или иного рода. С другой стороны, наряду с „тормозами“ имеются и социальные стимулы в виде похвалы старших, высокой оценки поступка, общественных мнений и иных поощрительных мер разного рода. Эти стимулы и побуждают человека к деятельности на пользу других, на

[3] Цит. по: *Малько А. В.* Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 26.
[4] См.: Общее административное право : учебник / под ред. *Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 397 (автор главы : *Г. Д. Денисова*).

пользу общества вообще, иногда даже в ущерб своим личным интересам»[5].

В научной литературе отмечено: интерес субъекта, выступающий в ситуации положительной мотивации в качестве побудительной силы желаемого поведения, в ряде случаев предопределяет большую эффективность поощрения в сравнении с наказанием[6]. А.Б. Венгеров указал: «Именно используемые в рамках правовой системы, поощрительные меры являются наиболее результативными способами повышения человеческой активности»[7]. С точки зрения А.В. Малько, «поощрение – одно из немногих юридических средств, активно и в то же время ненавязчиво „работающее“ на общий интерес (общественный, корпоративный, государственный)»[8]. Необходимость исследования вопросов поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы обусловлена отсутствием стандартов осуществления государственно-служебного поощрительного производства; неясностью в определении критериев, выступающих основанием для возникновения поощрительного правоотношения в системе государственной гражданской службы, и, прежде всего, необходимостью выработки единообразного понятия поощрения государственного гражданского служащего.

Формирование правового института поощрения происходило в специфических социокультурных условиях. Наряду с наказанием сегодня оно является необходимым и «естественным» средством нормального функционирования правовой системы общества, поддержания социального порядка. Достижение позитивных результатов в сфере человеческой деятельности не может быть связано исключительно с возможностью применения мер принуждения, ограничивающих объем возможностей через отрицательную правовую мотивацию[9]. Оно не принуждает, а увлекает и заинтересовывает, благоприятно влияет на интерес субъекта права, направленный на удовлетворение по-

---

[5] *Бехтерев В. М.* Мозг и его деятельность / под ред. *А. В. Гервера.* М. ; Л. : Гос. изд-во, 1928. С. 304.
[6] См.: *Волкова В. В.* О механизме применения мер поощрения к государственным служащим // Проблемы экономики и юридической практики. 2012. № 6. С. 62–65.
[7] *Венгеров А. Б.* Синергетика, юридическая наука, право // Советское государство и право. 1986. № 10. С. 42.
[8] *Малько А. В.* Юридические поощрения как разновидность социальных санкций // Общественные науки и современность. 1998. № 4. С. 79.
[9] См.: *Гущина Н. А.* Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2004. С. 7.

требностей. Поощрение, как отмечено в научной литературе, путем воздействия на сознание вызывает заинтересованность в получении определенных благ, апеллируя к свободе и ожиданию результата, который зависит, прежде всего, от свободного решения индивида[10].

«Поощрить, – разъяснял С.И. Ожегов, – значит содействием, сочувствием, наградой одобрить что-нибудь, возбудить желание сделать что-нибудь», а поощрение необходимо понимать как вознаграждение, награду[11].

Отсутствие унифицированного подхода российского законодателя к понятию поощрения государственного гражданского служащего актуализирует целесообразность критического осмысления данной юридической конструкции. В научной литературе поощрение рассматривается как метод правового регулирования и государственного управления, форма и мера государственного одобрения, благо материального и (или) морального характера, стимул поведения, норма права или ее элемент, как управленческий процесс, деятельность уполномоченных органов, правовой институт и даже как принцип права[12]. Сущность такого понятия связана со спецификой отраслевой принадлежности правового поощрения. Соответственно, теоретико-правовое, административно-правовое поощрение и определение такового, применяемого в системе государственной гражданской службы (государственно-служебное поощрение), имеют свои особенности.

Одно из теоретико-правовых понятий поощрения было предложено А.В. Малько. По мнению ученого, поощрение есть форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия[13]. Представитель науки трудового права В.И. Шкатулла рассматривает поощрение как положительную санкцию; заслуженную меру одобрения; публичное признание заслуг, отличий и успехов персонала в том или ином виде деятельно-

---

[10] См.: *Гущина Н. А.* О поощрительном методе правового регулирования // Закон и право. 2004. № 1. С. 35.
[11] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. М. : ООО «А ТЕМП», 2010. С. 562.
[12] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 6.
[13] См.: *Малько А. В.* Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3 (214). С. 28.

сти, выступающее способом социального контроля, правового регулирования трудовых отношений, средство воздействия на субъектов, их интересы, цели и иные мотивы, призванные подкреплять позитивное и превосходящее обычные требования поведение[14]. А.Ф. Ноздрачев отмечает: «поощрение – это предусмотренные правом меры материального и морального характера, связанные с публичным признанием заслуг и оказанием общественного почета государственным служащим за качественное исполнение должностных обязанностей и достигнутые результаты в государственной службе»[15]. С таким пониманием государственно-служебного поощрения сложно согласиться, так как меры материального и морального характера, указанные ученым, выступают внешним, объективированным, выражением исследуемой правовой категории. Вместе с тем, если рассматривать поощрение как предмет (с точки зрения статики), необходимо отметить, что данная формулировка отражает его основные содержательные признаки.

Однако более обоснованным с функциональной точки зрения представляется рассмотрение государственно-служебного поощрения в динамике, то есть как определенного вида управленческой деятельности. Ю.Н. Старилов определяет поощрение в системе государственной службы как осуществляемую в установленном порядке специальную деятельность государственных органов и должностных лиц, выражающуюся в применении к государственному служащему мер морального и материального стимулирования, основаниями чего являются признание заслуг государственного служащего, успешное и добросовестное в течение продолжительного времени исполнение им своих должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности. Ученый справедливо отмечает: поощрение (стимулирование) способствует улучшению дисциплины в организации, качества труда, воспитывает инициативу и ответственность в позитивном понимании этого терми-

---

[14] См.: Настольная книга государственного служащего : комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / под ред. *В. И. Шкатуллы.* М. : Экономика, 1999. С. 189.
[15] *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М. : Статут, 1999. С. 373.

на[16].

Рассматривая поощрение как способ укрепления внутриорганизационной дисциплины органов государственной власти, необходимо иметь в виду, что последняя выступает неотъемлемым элементом государственной (официальной) дисциплины, представляющей собой результат целенаправленной деятельности государства. В одной из научных работ, посвященных исследованию дисциплины в правовой сфере, отмечено, что ее характеризует, прежде всего, необходимость соблюдения правовых стандартов, установленных государственной властью, а также норм морали и этики, обеспечивающих уважительное и сознательное отношение субъектов к исполнению своих обязанностей[17]. Разновидностью государственной (официальной) дисциплины выступает дисциплина служебная, важную роль в формировании которой играют особенности идейно-ценностного механизма гражданского служащего.

Поощрение как составляющую позитивной юридической ответственности рассматривает Д.А. Липинский, указывая, что реализация поощрительных мер стоит в одном ряду с правомерным поведением и является разновидностью позитивной формы реализации правовой ответственности. «Поощрение в праве, – пишет ученый, – одно из ярких проявлений позитивной юридической ответственности. Понятие мер позитивной юридической ответственности тесно связано с понятием „поощрение“»[18]. Под позитивной юридической ответственностью Д.А. Липинский понимает юридическую обязанность по соблюдению требований правовых норм либо добросовестное использование предоставленных прав, реализующееся в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом инстанцией оценки. Оно, в свою очередь, рассматривается в качестве динамической стадии позитивной юридической ответственности. «В поощрительных мерах позитивная юридическая ответственность объективируется, превращается в ре-

---

[16] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 137.

[17] См.: *Максакова Е. Н.* Дисциплина в правовой сфере : теоретико-правовые проблемы и обоснование : автореф. … дис. канд. юрид. наук. Грозный, 2020. С. 14–16.

[18] *Липинский Д. А.* Поощрение и наказание как формы реализации юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Сер.: Юридические науки. 2017. № 1 (28). С. 62.

альный процесс», – пишут сторонники такого взгляда на правовую природу поощрения[19]. Такой подход представляется верным с точки зрения теории права, так как учитывает существенную особенность поощрения – его непосредственную связь с добровольным заслуженным поведением в форме правомерного поступка, связанного со «сверхисполнением» субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата. Ученые, исследующие диалектическое соотношение правового поощрения и позитивной юридической ответственности, подчеркивают единство негативного и позитивного в понимании ответственности. Признавая такой взгляд, отмечают, что различны лишь формы ее реализации – добровольная и государственно-принудительная. Одной из форм реализации добровольной юридической ответственности, по мнению исследователей, выступает правовое поощрение[20].

Представителями науки уголовного права ранее была высказана мысль о придании поощрительным мерам статуса самостоятельного вида юридической ответственности[21]. В частности, В.А. Номоконов связывает ее понятие с возможностью применения не только наказания, но и поощрения, определяя сущность юридической ответственности как связанность субъекта права требованиями правовых норм, выражающих поощрение или осуждение правомерного или противоправного поведения соответственно. В рамках единого понимания и общего содержания такая ответственность, по мнению ученого, может иметь две различные формы: позитивную (поощрительную) и негативную (наказательную, охранительную)[22]. Применительно к государственно-служебному поощрительному правоотношению сложно согласиться со «связанностью» *поощряемого* субъекта нормой, содержащей возможность предоставления поощрения. Другой вопрос состоит в том, что такой нормой должен быть связан субъект *поощряющий*, чего сегодня не наблюдается ни в россий-

---

[19] *Липинский Д. А., Шишкин А. Г.* Меры позитивной юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2013. № 1 (306). С. 36.
[20] См.: *Липинский Д. А.* Поощрение и наказание как формы... С. 61.
[21] См.: *Разгильдиев Б. Т.* Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация. Саратов : Саратов. ун-т, 1993. С. 152.
[22] См.: *Номоконов В. А.* Преступное поведение : механизм детерминации, причины, ответственность : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 29.

ском законодательстве о государственной гражданской службе, ни в сфере практической реализации соответствующего поощрительного производства.

Определяя место рассматриваемой категории в системе государственной гражданской службы, В.М. Манохин справедливо указал, что поощрение является обычным и неотъемлемым элементом оценки труда государственного служащего[23]. Более того, следует отметить, что оценка эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих должна производиться с определенной в законодательстве периодичностью в целях выявления возможности назначения и последующего применения мер поощрения к гражданскому служащему. Исследуя специфику заслуженного поведения с теоретико-правовой точки зрения, Е.В. Типикина отметила, что поощрением являются дополнительные блага морального или материального характера либо полное или частичное освобождение о различного рода обременений, выступающие формой (мерой) юридического одобрения добровольных заслуженных поступков (заслуг) и применяемые государственными и негосударственными структурами к достойным индивидуальным и коллективным субъектам в целях признания достигнутых ими высоких результатов, побуждения их к дальнейшему социально-активному заслуженному поведению, а также к совершению подобных поступков другими субъектами[24]. По мнению Д.М. Овсянко, поощрение является важным средством воспитания государственных служащих и укрепления служебной дисциплины. Рассматривая такое понятие как разновидность стимулов, ученый выделяет его функциональные характеристики: выработка сознательного отношения к делу, развитие инициативы, смелости и решительности, мобилизация с целью преодоления трудностей[25]. Некоторыми учеными государственно-служебное поощрение рассматривается как комплекс мер, направленных на усиление престижа и создания условий для повышения привлекательности государственной служ-

---

[23] См.: *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право : учеб. пособие. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000. С. 109.

[24] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 12.

[25] См.: *Овсянко Д. М.* Государственная служба : учеб. пособие. М. : Юристъ, 1996. С. 167.

бы[26]. Анализируя поощрение с позиций административно-правовой науки, К.С. Бельский рассматривал его как особый вид управленческого «давления», такое воздействие государства, которое не подчиняет, но специфическим образом направляет волю лица на действия, полезные для интересов коллектива и общества[27]. Позволим себе не согласиться с данным подходом к определению поощрения, так как смысл «давления» в государственном управлении раскрывается преимущественно в процессе применения метода *принуждения*. «Императивный» характер государственного управления был актуален в условиях командно-административной экономики. Уже в начале двадцать первого столетия учеными своевременно была отмечена тенденция к «передислокации» методов правового регулирования и ее связь с возникновением необходимости повышения статуса поощрения как самостоятельного юридического приема, расширения его регулятивных возможностей, приведения поощрительной политики государства в соответствие с современной иерархией социальных ценностей[28]. В то же время, указанная К.С. Бельским направляющестимулирующая функция характерна именно для такой разновидности косвенных методов воздействия на сознание и волю подвластных лиц, как поощрение. Вместе с тем полагаем, что нет необходимости его отождествления с мерами государственно-управленческого воздействия принудительного характера. Возможность применения поощрения при наличии законодательно определенных оснований отнюдь не принуждает служащего к совершению действий, фактический состав которых может быть квалифицирован как заслуга. Более того, поощряемый субъект (служащий) вправе отказаться принять поощрение, так как «обязанности быть поощренным» не существует. В условиях преобладания в сознании конкретного государственного гражданского служащего определенных нравственных стремлений и установок

---

[26] См.: Служебное право : учеб. пособие / *Абезин Д. А., Голоманчук Э. В., Мельников Р. О., Трифонова К. А.* ; Федеральное гос. бюдж. образовательное учр. высшего образования “Российская акад. народ. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации” ; Волгоградский инст-т управления. Волгоград : Изд-во Волгоград. инст-та управления – филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2016. С. 70.

[27] См.: *Бельский К. С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятия, формы, факторы укрепления) : учеб. пособие / отв. ред. *Е. С. Фролов.* М. : РИО ВЮЗИ, 1988. С. 90.

[28] См.: *Малько А. В.* Льготная и поощрительная правовая политика : монография. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2004. С. 164.

применение мер поощрения может служить серьезной внутренней мотивацией для дальнейшего совершенствования навыков профессиональной деятельности, повышения ее эффективности и результативности. Как вид государственного воздействия, который не подчиняет, а направляет волю лица (организации) на действия, полезные для интересов коллектива, общества и государства, рассматривал поощрение В.М. Баранов, указывая на самостоятельность данного метода и не включая его в состав метода убеждения[29]. Н.Т. Михайленко определил поощрение за примерное и старательное отношение к трудовым обязанностям как публичное, исходящее от имени государства, его органов или должностных лиц признание трудовых успехов и безупречной работы, облеченное в форму награждения, оказание официального почета, имеющее своей целью не только определенным образом отметить уже достигнутые успехи в труде, но и стимулировать дальнейшее развитие способностей и творческой активности трудящихся[30]. А.А. Гришковец обращает внимание на отсутствие как в российском законодательстве, так и в юридической науке единого подхода к определению понятия «поощрение государственного служащего», отмечая очевидную потребность в нормативно-правовом закреплении соответствующей дефиниции. В этой связи предложено следующее определение: «Поощрение государственного служащего – нормативно-закрепленная или фактически используемая форма признания со стороны публичной власти личных заслуг государственного служащего, применяемая при наличии достаточных оснований уполномоченным государственным органом или его должностным лицом путем издания правового акта установленной формы или совершения иных действий, приносящих государственному служащему материальные и (или) моральные преимущества»[31]. При рассмотрении поощрения в качестве формы признания личных заслуг государственного

---

[29] См.: *Баранов В. М.* Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе : сущность, назначение, эффективность : в помощь лектору / Сарат. обл. организация общ-ва «Знание». Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. С. 4.

[30] См.: *Михайленко Н. Т.* Правовые проблемы дисциплины труда в СССР : теоретические аспекты / отв. ред. *Ю. Ю. Вейнгольд.* Фрунзе : Мектеп, 1972. С. 353.

[31] *Гришковец А. А.* Поощрение государственных служащих : правовые основы и практика применения // Право и политика. 2002. № 1. С. 32.

служащего здесь не учтена возможность применения коллективной формы государственно-служебного поощрения. Однако проблема ее реализации показала свою практическую актуальность[32]. В этой связи в юридической литературе справедливо отмечено, что коллективная форма поощрения может считаться состоявшейся при условии признания значимости трудового вклада и индивидуальных характеристик профессиональной деятельности каждого из гражданских служащих, образующих поощряемый коллектив. Проявление таких персональных качеств служащего, как добросовестность, инициатива, смекалка, организаторские способности, не должно быть оставлено без внимания[33]. Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина предлагают рассматривать поощрение государственных служащих в трех значениях: как комплексный межотраслевой и функциональный правовой институт, как поощрительную санкцию, предусмотренную нормами конституционного и административного права, а также в качестве процесса применения мер поощрения к государственным служащим, являющегося разновидностью правоприменительного процесса[34].

Значительный научный интерес представляет точка зрения Д.Н. Бахраха, который исследовал институт поощрения сквозь призму метода государственного управления. «Понятие метода, – отметил ученый, – прежде всего связано с деятельностью … целенаправленной. Такая деятельность выступает как совокупность приемов, способов достижения намеченного результата. Метод можно понимать как систему определенных способов целенаправленного воздействия субъекта власти на коллектив, группу или одного человека. Не все методы, способы властного воздействия полностью урегулированы правом. Так, принуждение полно, детально, четко охвачено правовыми нормами. Метод убеждения урегулирован правом лишь в небольшой части. Поощрение во многом основано на юридических актах, но возможно его исполь-

[32] См., например: апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 18 октября 2016 г. № 33-38274/2016 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details436ebd67-29f4-490f-816c-e287cd835c92

[33] См.: *Волкова В. В.* Коллективное поощрение публичных служащих в системе государственного управления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 8. С. 278–281.

[34] См.: *Липинский Д. А., Мусаткина А. А.* Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 36.

зование помимо юридической формы»[35]. Д.Н. Бахрах также обращает внимание на существование неформализованного поощрения как фактически используемого в правоприменительной практике способа признания заслуг. По способу воздействия на волю, сознание и поведение субъектов исследователь выделил методы прямого и косвенного воздействия, относя к последним метод стимулирования, разновидностью которого выступает поощрение. «Поощрение, – определил ученый, – способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение определенных, полезных, с точки зрения поощряющего, действий. Поощрительное воздействие возбуждает также интерес к получению материального, морального или иного одобрения. Правовое поощрение – это метод деятельности публичной исполнительной власти, регулирования ею общественных отношений посредством стимулирования социальной активности граждан и организаций»[36]. Д.Н. Бахрах отметил следующие особенности поощрения как метода деятельности исполнительной власти (административно-правового поощрения):

– фактическим основанием для него является заслуга, деяния, положительно оцениваемые субъектами власти;

– поощрение связано с оценкой уже совершенных деяний (имеет ретроспективный характер);

– оно персонифицировано, применяется в отношении индивидуальных или коллективных субъектов;

– поощрение состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;

– оно косвенно через интересы, эмоции, сознание воздействует на волю поощряемых, стимулируя, побуждая их.

Ученый справедливо обращает внимание на взаимосвязь поощрения и психологической потребности человека в достойной оценке его труда: «Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей по-

[35] *Бахрах Д. Н.* Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 68.
[36] *Бахрах Д. Н.* Там же. С. 69–71.

требностью в оценке их дел, в признании их заслуг и просто во внимательном отношении к тому, чем они занимаются. Потребность в поощрении и его роль тем выше, чем более творческим является труд, чем больше усилий вкладывает лицо в общественно полезное дело. Артисту нужны аплодисменты, художнику, ученому, изобретателю – признание»[37].

Рассматривая поощрение в качестве самостоятельного метода государственного управления и сравнивая его с методами убеждения и принуждения, ученые отмечают гораздо большую эффективность поощрения в аспекте его влияния на сознание и волю субъектов правового регулирования в долгосрочной перспективе[38]. А.В. Малько справедливо указал: «… сегодня приобретает все большую актуальность проблема поощрения как метода правового регулирования. Без специального изучения и совершенствования этого до последнего времени малоисследованного юридического средства невозможно повысить эффективность его воздействия на интересы личности и мотивы ее поведения. Настоящее состояние юридической действительности требует разработки поощрения как особого способа упорядочения общественных отношений, который позволит более полно использовать потенциал реформируемой российской правовой системы»[39].

Однако вопрос о самостоятельности правового поощрения *как метода* реализации государственно-властных полномочий выступает предметом научной дискуссии. Замечено, что понятие «метод управления» должно обязательно включать момент альтернативности, предлагая возможность выбора способа деятельности[40]. Сторонниками точки зрения, согласно которой существуют два универсальных метода государственного управления – убеждение (одним из элементов которого выступает поощрение) и принуждение, являются ученые А. И. Каплунов, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров.

---

[37] *Бахрах Д. Н.* Поощрение в деятельности... С. 72.

[38] См.: *Смоляков А. И.* Административно-правовое поощрение как перспективный метод реализации властных полномочий // Соблюдение прав человека и гражданина в деятельности сотрудников органов внутренних дел : сб. материалов Всероссийской заоч. конф. с междунар. участием (г. Краснодар, 22 ноября 2013 г.). Краснодар : Изд-во Краснодар. ун-та МВД Российской Федерации, 2014. С. 161.

[39] *Малько А. В.* Льготная и поощрительная правовая политика... С. 164.

[40] См.: *Бахрах Д. Н.* Указ. соч. С. 69.

Тем не менее значительная часть исследователей-административистов рассматривает юридическую форму поощрения как самостоятельный метод осуществления государственно-властных полномочий наравне с убеждением и принуждением: Л. В. Акопов, Д. Н. Бахрах, Н. М. Конин, Ю. Н. Старилов, В. Е. Степенко, А. П. Шергин. Думается, поощрение в одном из своих юридических значений может и должно рассматриваться в качестве самостоятельного метода государственного управления, так как именно такой способ воздействия при грамотном его применении создает надежную основу для соблюдения в государственно-служебной практике необходимого соотношения публичного и частного интересов.

К специфическим чертам поощрения относят следующее:

1. Поощрение связано с публичным признанием заслуг, оказанием почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении государственного или общественного долга. Публичность выступает одним из основных его признаков. Как правило, применение той или иной меры поощрения государственных гражданских служащих (например, объявление благодарности) осуществляется в торжественной обстановке в присутствии коллектива, в котором осуществляет свою служебную деятельность поощряемый.

2. Поощрение может выступать способом обеспечения государственной дисциплины и правового порядка в системе государственного управления.

3. Основаниями применения мер поощрения выступают юридические факты в форме действий (заслуги) либо событий (профессиональный праздник, юбилейная дата). Реализация отдельных поощрительных мер может связываться законодателем с дополнительными условиями, например, с наличием определенного стажа гражданской службы, особым вкладом гражданского служащего в профессиональную сферу деятельности.

4. Поощрение носит, в основном, правовой характер и реализуется в форме правоприменения – путем издания акта (приказа либо распоряжения) о назначении меры поощрения. Однако таковое, в отличие от принуждения, может применяться и вне правового регулирования. В этой связи некоторые ав-

торы выделяют неурегулированное правовыми актами неформальное поощрение[41].

5. Поощрение применяется к конкретным субъектам *или* в конкретной ситуации, в отдельных случаях – к конкретным субъектам в конкретной ситуации. Например, объявление благодарности государственному гражданскому служащему – поощрение конкретного субъекта на основании индивидуального акта; выплата премии коллективу гражданских служащих в связи с профессиональным праздником – поощрение в конкретной ситуации; награждение государственного гражданского служащего за безупречную службу в связи с его юбилеем– поощрение конкретного субъекта в конкретной ситуации.

6. Поощрение применяется субъектами, наделенными полномочиями на принятие соответствующих решений. Выбор конкретной меры поощрения служебно-правовые нормы относят на усмотрение представителя нанимателя гражданского служащего, который в поощрительном правоотношении реализует свое волеизъявление от имени государства, либо по его представлению иных органов государственной власти и должностных лиц.

7. Поощрение оказывает косвенное воздействие на волю и сознание как поощряемого, так и иных лиц, формируя их заинтересованность в позитивном поведении, превосходящем обычные нормативно-правовые требования[42].

8. Фактическая сущность поощрения связана с оценкой уже совершенных действий. В отличие от убеждения, применяемого для превентивного воздействия на волю субъекта, поощрение всегда применяется после совершения заслуженного поступка. Тем не менее, в плане влияния на поведение субъектов в долгосрочной перспективе поощрение может носить ретроспективно-перспективный характер, и такую особенность раскрывают цели, в которых оно применяется: (1) вознаградить лицо за уже совершенное официально одобряемое деяние (ретроспективный аспект); (2) стимулировать будущее соци-

---

[41] См.: *Гришковец А. А.* Указ. соч. С. 31 ; *Бахрах Д. Н.* Поощрение в деятельности… С. 75.

[42] См.: *Фиалковская И. Д.* Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. №. 6. С. 183–188 ; *Ее же.* Характеристика административного поощрения как метода государственного управления // Юридическая наука и практика : проблемы современности и перспективы развития : материалы I Всероссийской науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 30 марта 2013 г.). Н. Новгород : АНО «НОЦ „ЦЕЗИУС“», 2013. С. 10.

ально полезное сверхправомерное поведение поощряемого лица (перспективный аспект).

Е.В. Трофимов также обозначил следующие особенности правового поощрения:

– производится только после совершения поощряемого деяния и не может осуществляться заранее в качестве обычного стимула или своего рода «аванса» в счет будущих заслуг;

– заключает в себе положительную (одобрительную) оценку поведения поощряемого лица со стороны поощряющего субъекта;

– сущность поощрения заключается в предоставлении поощряемому лицу блага сверх обычного состояния добросовестного лица, то есть нечто такое, чего поощряемый ранее не имел и что улучшает его положение по сравнению с обычным состоянием[43].

Правоприменительная деятельность, связанная с применением мер служебного поощрения, получает свою реализацию в форме служебного правоотношения. Наиболее детальное и всестороннее исследование данной юридической категории было проведено С.Е. Чанновым[44]. Исследователем сформулировано определение, согласно которому служебное правоотношение – это урегулированное нормой права и охраняемое принудительной силой государства волевое общественное отношение, сторонами которого являются государственные или муниципальные служащие и соответствующие публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), возникающее в процессе организации и функционирования государственной и муниципальной службы как видов профессиональной деятельности, связанное с осуществлением властных полномочий, характеризующееся стабильностью, иерархической подчиненностью и юридическим неравенством сторон[45]. Ученый отмечает, что их основой выступает то,

---

[43] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 8.

[44] См.: *Чаннов С. Е.* Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : понятие и основные черты : дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2009.

[45] См.: *Чаннов С. Е. Пресняков М. В.* Служебное право : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. 2-е изд. М. : Юрайт, 2019. С. 55.

что такие отношения возникают в процессе служебной деятельности государственных и муниципальных служащих и урегулированы нормами служебного законодательства. При этом служебными являются только те общественные отношения, которые получают реализацию *внутри системы аппарата государственного и муниципального управления*. Также С.Е. Чаннов справедливо обратил внимание на следующее обстоятельство: отнесение внешневластных отношений к служебным неоправданно расширило бы сферу последних, привело бы к их фактическому отождествлению с административными отношениями. Однако при этом исказилась бы основная функция служебно-правового регулирования, ориентированная на повышение эффективности служебной деятельности[46]. Главным отличием внешневластных административных и служебных отношений, по мнению ученого, является то, что последние направлены либо на организацию государственной и муниципальной службы (например, учреждение должностей, определение правового положения служащего, разработка должностных инструкций и регламентов), либо на непосредственное обеспечение деятельности служащих (поступление на службу, присвоение классных чинов, аттестационное и дисциплинарное производство)[47]. Думается, к последней разновидности служебных правоотношений можно отнести и отношения, возникающие между представителем нанимателя и гражданским служащим по поводу назначения и применения мер поощрения к последнему.

Классификацию ***административно-правового*** поощрения проводят следующим образом[48]:

1. В зависимости от фактических оснований выделяют абсолютное и относительное административное поощрение. Основанием для абсолютного поощрения выступает изначально положительное действие, например, выполнение особо важного, особо сложного задания, спасение утопающего, задержание опасного преступника. В качестве примера относительного поощрения

---

[46] См.: *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение / под ред. *В. В. Володина.* М. : Ось-89, 2009. С. 17.

[47] См.: *Чаннов С. Е., Пресняков М. В.* Там же. С. 53.

[48] См.: Общее административное право : учебник / под ред. *Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 399–400 (автор главы : *Г. Д. Денисова*) ; *Фиалковская И. Д.* Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 185–187.

можно рассматривать досрочное снятие дисциплинарного взыскания, применение которого распространено в системе военной службы.

2. В зависимости от правовой основы административное поощрение разделяется на формальное и неформальное. Поощрение, урегулированное правовыми актами, признается формальным. Основания, виды поощрения, общие правила их назначения регламентированы законодательством о государственной службе. Решение о применении к служащему меры поощрения фиксируется путем издания индивидуального правового акта (приказа либо распоряжения руководителя). Неформальное поощрение не урегулировано правовыми актами, но также широко применяется в сфере государственного управления. Д.Н. Бахрах отметил, что в поощрительной деятельности возможно и желательно проявление инициативы, применение разнообразных мер воздействия, которые или вообще не предусмотрены юридическими нормами, или не относятся ими к мерам поощрения[49]. В качестве примеров неформального поощрения можно рассматривать такие меры, как публичная похвала служащего руководителем государственного органа, направление на профессиональную стажировку.

3. С точки зрения содержания выделяют моральное, материальное, статутное и комплексное (смешанное) административное поощрение. Благодарность, почетная грамота, включение в книгу почета выступают примерами средств *морального* поощрения. *Материальное* поощрение находит практическую реализацию в награждении денежной премией либо ценным подарком. Премией является денежное вознаграждение, основанием для выплаты которого является достижение поощряемым субъектом определенных положительных результатов государственно-служебной деятельности, характеризующихся количественными и качественными показателями. Выделяют единовременные, итоговые, текущие и специальные премии. Премией единовременного характера выступает денежное вознаграждение сверх установленной оплаты труда за успешное выполнение конкретного задания. Итоговая премия на-

[49] См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник для вузов. М. : БЕК, 1997. С. 194.

значается за установленный период (квартал, год) деятельности, соответствующей определенным показателям. Текущие премии выплачиваются согласно действующим системам заработной платы. Специальные премии назначаются специально уполномоченным органом по особым основаниям, например, в связи с присвоением звания, вручением диплома и почетного знака. Ценный подарок – это единовременное поощрение материального характера; вещь, представляющая интерес для поощряемого, стимул для его дальнейшей активной деятельности. Применение *статутного* поощрения направлено на положительное изменение правового положения поощряемого. Таковое может производиться в форме внеочередного присвоения воинского либо специального звания, в частности внеочередного присвоения классного чина гражданской службы; присвоения звания заслуженного работника по профессии (например, почетное звание «Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации»); награждения государственными наградами (выступают высшей формой статутного поощрения). Примерами применения нескольких видов поощрений по одному основанию, *комплексного (смешанного) поощрения*, выступают предусмотренные статьей 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка.

4. В зависимости от субъектного состава выделяют внешнее и внутреннее поощрение. Применение *внешнего* поощрения выражается в реализации соответствующих мер относительно поощряемых лиц (граждан, организаций), не состоящих в государственно-служебных правоотношениях с поощряющим субъектом. Среди мер поощрения, применяемых в данном случае – государственные награды Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставляемые гражданам Российской Федерации и иным

лицам за заслуги, не связанные с осуществлением статуса государственного служащего. Такие меры могут применяться и к государственным служащим, однако главное отличие внешнего, административно-правового, поощрения от такового, реализуемого в системе государственной гражданской службы, состоит в характере оснований применения данных мер. Механизм государственно-служебного поощрения базируется на наличии у гражданина Российской Федерации статуса государственного гражданского служащего и специальных заслуг, определяемых законодательством о государственной гражданской службе. *Внутреннее (внутриорганизационное, внутриаппаратное)* поощрение применяется к гражданскому служащему представителем нанимателя либо по его представлению иным субъектом, уполномоченным применять меры поощрения к государственным гражданским служащим. Такие меры в зависимости от вида государственной службы подразделяются на: (1) общие, применяемые ко всем государственным служащим (благодарность, денежная премия); (2) специальные, которые реализуются относительно определенных категорий государственных служащих в случае их закрепления в специальных законах, отраслевых положениях и дисциплинарных уставах (например, внеочередное повышение в звании, награждение именным оружием, применяемые в системе военной службы; внеочередное присвоение классного чина гражданской службы).

5. В зависимости от статуса поощряющего субъекта: федеральные, региональные, ведомственные административные поощрения.

6. В зависимости от поощряемого субъекта (адресата поощрительной нормы): индивидуальное (применяемое к индивидуальным субъектам – гражданам, государственным служащим) и коллективное (применяемое к коллективным субъектам – органам государственной власти, организациям, коллективам гражданских служащих) поощрение.

Классификацию ***государственно-служебного*** поощрения необходимо представить следующим образом:

1. С точки зрения правового положения поощряющего субъекта:

1) поощрения, применяемые Президентом Российской Федерации: Почетная грамота Президента Российской Федерации, благодарность Президента Российской Федерации[50];

2) поощрения, применяемые Правительством Российской Федерации: Почетная грамота Правительства Российской Федерации, благодарность Правительства Российской Федерации[51];

3) служебные поощрения, применяемые представителем нанимателя (внутриаппаратное поощрение).

2. По уровню законодательного регулирования:

1) поощрения и награды, установленные федеральным законодательством о государственной гражданской службе. К таковым можно отнести поощрения и награды, перечисленные законодателем в части 1 статьи 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно:

– объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;

– награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

– иные виды поощрения и награждения государственного органа;

– выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;

– поощрение Правительства Российской Федерации;

– поощрение Президента Российской Федерации;

– награждение государственными наградами Российской Федерации. К данному способу признания достижений в профессиональной служебной деятельности гражданского служащего можно отнести, например, награждение знаками отличия Российской Федерации (в соответствии с действующим российским законодательством таковой является специальная государственная

[50] См.: О Почетной грамоте Президента Российской Федерации и благодарности Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2008 г. № 487 (в ред. от 6 октября 2020 г. № 616) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 16. Ст. 1673 ; 2020. № 41. Ст. 6395.

[51] См.: О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 73 (в ред. от 10 июля 2020 г. № 1017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 6. Ст. 745 ; 2020. № 30. Ст. 4898.

награда – знак отличия «За безупречную службу». Данный вид поощрения применяется исключительно к государственным служащим, а также лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и ее субъектов. Иные лица не вправе получать данную награду)[52]; награждение орденами и медалями Российской Федерации; присвоение почетных званий Российской Федерации. Кроме того, часть 15 статьи 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве меры поощрения закрепляет возможность внеочередного присвоения классного чина за особые отличия в гражданской службе[53].

2) поощрения и награды, установленные законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе. Федеральное служебное законодательство предусматривает возможность установления нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе порядка поощрения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также награждения наградами субъекта Российской Федерации в целях поощрения и награждения гражданских служащих субъектов Российской Федерации за безупречную и эффективную гражданскую службу.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации конкретизируют положения федерального законодательства, устанавливающего виды поощрения в системе государственной гражданской службы. К примеру, закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области»[54] в качестве иных видов поощрений и наград государствен-

---

[52] См.: О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 (в ред. от 26 октября 2020 г. № 644) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4643 ; 2020. № 44. Ст. 6969.

[53] См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080096

[54] См.: О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ (в ред. от 16 ноября 2020 г. № 102-ОЗ) // Коммуна. 2005. № 80 ; Информационная система «Портал Воронежской области в сети интернет» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vrnobldu-

ного органа, предусмотренных пунктом 3 части 1 статьи 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», закрепляет *единовременное денежное поощрение* в связи с юбилейными датами, профессиональными праздниками и установленными трудовым законодательством праздничными днями, а также в связи с представлением к наградам и присвоением почетных званий Воронежской области. Также государственно-служебное законодательство указанного субъекта Российской Федерации предусматривает такие виды поощрений и наград в системе государственной гражданской службы, как награждение наградами и присвоение почетных званий Воронежской области; внеочередное присвоение классного чина гражданской службы Воронежской области. Наряду с указанными выше мерами поощрения в таком качестве применяется внеочередное присвоение классного чина гражданской службы Воронежской области за особые отличия в данном виде профессиональной деятельности.

3) поощрения, установленные правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации[55].

3. С точки зрения разновидности государственной службы, поощрение, применяемое:

1) в системе государственной гражданской службы;

2) в системе военной службы;

3) в системах государственной службы иных видов.

4. С точки зрения фактического состава, выступающего основанием применения соответствующих мер, поощрения, связанные:

1) с действиями государственного гражданского служащего (заслуги);

---

ma.ru/files/4site/getfile.php?g=2020&n=102-ОЗ

[55] См., например: О ведомственных наградах Министерства науки и высшего образования Российской Федерации : приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 14 августа 2020 г. № 1020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009150032 ; Об утверждении положений о порядке премирования и поощрения, о порядке выплаты материальной помощи и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска федеральным государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 27 декабря 2011 г. № П/534 (в ред. от 17 мая 2018 г. № П/0195) // Российская газета. 2012. № 76 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806060024?rangeSize

2) с определенными событиями, факт наступления которых законодатель указывает в качестве основания поощрения. Например, единовременное денежное поощрение в связи с юбилейными датами, профессиональными праздниками, выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;

3) с дополнительными основаниями (например, с наличием определенного стажа государственной гражданской либо иной службы; с наличием награды (поощрения) определенного вида, ранее полученной поощряемым гражданским служащим).

6. По правовой форме:

1) собственно поощрения;

2) награды.

Классификацию по данному основанию проводит сам законодатель, уточняя при этом в формулировке наименований, какие именно меры отнесены к понятию наград, а какие – поощрений. Определение отличительных особенностей таких понятий имеет существенное значение для исследования вопросов поощрительного производства в системе государственной гражданской службы. Анализируя содержание классификации государственно-служебного поощрения по данному основанию, Ю.Н. Полетаев и М.А. Клочков указывают, что *награждение* гражданского служащего может производиться знаками отличия, орденами и медалями Российской Федерации. Иные меры авторы относят к поощрению[56].

На наш взгляд, разграничение награды и поощрения государственного гражданского служащего также можно провести по отличительным особенностям наградного производства, перечисленным Е.В. Трофимовым:

1) официальная награда представляет собой специфическое поощрение за публичные заслуги особого рода, ее применение составляет сущность наградного производства;

2) наградное производство не обусловлено пребыванием награждающе-

[56] См.: *Полетаев Ю. Н., Клочков М. А.* Правовое регулирование труда государственных гражданских служащих : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2020. С. 133–134.

го лица в каких-либо правоотношениях с награждаемым субъектом (соответствующее производство может вестись даже в отношении иностранных граждан, никогда не посещавших Российскую Федерацию: например, за спасение российских граждан за границей). Ученый связывает наградное производство с предоставлением официальных наград публичной администрацией и рассматривает его в качестве разновидности поощрительного производства[57]. Не останавливаясь подробно на различных подходах к определению публичной администрации, отметим лишь то, что, по мнению ученых, данная правовая категория в узком (строгом) смысле подразумевает только органы, осуществляющие административные функции. При ее понимании в широком смысле в систему публичной администрации включаются не только административные, но и правительственные органы, осуществляющие политическое руководство в отношении последних[58]. Полагаем, что основными показателями, позволяющими разграничить награду и поощрение, должны служить такие критерии, как весомость и значимость предоставляемого блага, а также уровень приобретаемых в связи с его получением правовых гарантий. Ориентируясь на приведенные выше положения государственно-служебного законодательства и административно-правовой доктрины, считаем целесообразным обозначить ключевые аспекты правовой природы наград и поощрений. Необходимо отличать сущность и содержание служебной награды и служебного поощрения, а также награды, предоставляемой государственному гражданскому служащему за заслуги, не связанные с его профессиональной служебной деятельностью. Так, Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»[59] регламентировано, что *государственные награды являются высшей формой поощрения* граждан Российской Федера-

[57] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (процессуальная часть) : электрон. учеб. пособие. СПб. : Северо-Запад. филиал Российской прав. акад. Мин-ва юстиции Российской Федерации, 2014. С. 24.

[58] См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник С.-Петерб. гос. ун-та. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 642–643.

[59] См.: О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 (в ред. от 26 октября 2020 г. № 644) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4643 ; 2020. № 44. Ст. 6969.

ции. При этом отмечено, что государственных наград также могут быть удостоены иностранные граждане и лица без гражданства. Награды и поощрения, предусмотренные для государственных гражданских служащих, очевидно, предоставляются только лицам, имеющим соответствующий статус, который не предполагает наличие гражданства иностранного государства. Также гражданин Российской Федерации, являющийся гражданским служащим, может быть представлен к награде за заслуги, не связанные со сферой его профессиональной служебной деятельности, например, за совершение подвига, проявленные смелость, мужество и отвагу.

На основании рассмотренных в данной части диссертационного исследования вопросов представляется возможным сделать следующие **выводы.**

Отсутствие единого понятия поощрения государственного гражданского служащего выступает основанием широкой дискуссии, включающей различные точки зрения как ученых-административистов, так и представителей научных школ иных отраслей российского права. Ранее были сформулированы доктринальные определения поощрения применимо к различным отраслям российского права, в том числе его понятие как административно-правовой категории, а также дефиниция служебного поощрения (поощрения, применяемого в системе государственной гражданской службы), учитывающие специфику российской модели государственной гражданской службы, многообразие ее материальных и процедурных аспектов. Однако вариативность определения поощрения с позиций наук административного и служебного права, а также особенностей поощрительного производства в системе государственной гражданской службы обусловила необходимость очередной попытки критического осмысления рассматриваемой юридической категории.

Специфической чертой понятия государственно-служебного поощрения, предопределяющей дифференцированный характер его доктринальных формулировок, выступает наличие «базового термина», через который обозначаются иные сущностные характеристики. Примерами такового могут выступать: «форма признания со стороны публичной власти личных заслуг государ-

ственного служащего», «метод деятельности публичной исполнительной власти», «специальная деятельность государственных органов и должностных лиц». Рассмотрение поощрения с точки зрения различных исследовательских позиций позволяет выработать в определенной мере обоснованный подход к его пониманию. В этой связи считаем необходимым предпринять собственную попытку определить правовую сущность поощрения, применяемого к государственным гражданским служащим, через термин «служебное правоотношение».

Таким образом, *поощрение в системе государственной гражданской службы* можно рассматривать 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.

§ 2. Поощрительные нормы государственно-служебного законодательства: вопросы структуры

Констатируя взаимосвязь заслуги и поощрения, О.Ю. Кокурина отмечает, что те или иные полезные действия приобретают статус заслуги только тогда, когда появляются юридические средства в виде мер поощрения, а в законодательстве устанавливаются позитивные санкции. В этой связи исследователь справедливо ставит вопрос: «Так, может быть, явление заслуги начинает существовать только с момента создания поощрительной (наградной) нормы права?»[60].

[60] *Кокурина О. Ю.* Заслуга как социально-правовое явление и понятие : определение, материальные и юридические признаки (часть 1) // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право.

Вопрос о возможности рассмотрения юридических положений, закрепляющих меры поощрения, в качестве отдельной разновидности правовых норм в настоящее время решен исследователями в пользу наделения таковых самостоятельным статусом в структуре теоретико-правовой классификации норм права. Отождествление их с управомочивающими нормами не имеет под собой оснований, так как, по справедливому замечанию Н.А. Гущиной, если нормы о поощрении рассматривать в качестве разновидности таковых, то «диспозиция должна быть сформулирована только как правомочие субъекта получать или не получать заслуженное поощрение. Но здесь главный момент состоит в том, что субъект, следуя указанному в поощрительной норме варианту поведения, создает себе основание для применения к нему поощрения»[61].

С точки зрения системного подхода, каждый вид юридических норм, выступая подсистемой в структуре системы права, вместе с тем обладает определенной самостоятельностью. В этой связи в ходе проведения комплексного правового исследования поощрительных норм права учеными было установлено, что совокупность норм российского права о поощрении, представленная в систематизированном виде, включает в себя четыре уровня и выглядит следующим образом:

– правовое поощрение в целом как сложная совокупность всех поощрительных норм права;

– отраслевые нормы права о поощрении;

– институциональные поощрительные правовые нормы;

– собственно поощрительная правовая норма (норма, содержащая указание на конкретные меры поощрения и средства, обеспечивающие их реализацию)[62].

До настоящего момента юридическая доктрина не выработала единого определения поощрительной нормы права. Так, например, В.В. Попова

2019. Т. 19. Вып. 2. С. 195.

[61] *Гущина Н. А.* Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2004. С. 15.

[62] См.: *Гущина Н. А.* Поощрительные нормы российского права : теория и законодательная практика. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2003. С. 15.

рассматривает их как формально-определенные правила поведения, установленные единоличными или коллегиальными субъектами права для регулирования общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности, направленные на стимулирование необходимого, желательного или социально активного правомерного поведения. Автор справедливо указывает на одно из самых важных свойств поощрительной нормы – соразмерность ее содержания усилиям, прикладываемым для достижения обозначенных в ней целей. Такой соразмерностью обусловлена значимость и ценность данных норм. Среди видового разнообразия поощрительных норм исследователь выделяет нормы-признания и нормы-стимулы. Поощрительная норма-признание носит ретроспективный характер, ее действие распространяется на уже совершенные заслуженные поступки. Норма-стимул содержит положения о поощрении, которые распространяются на сверхправомерное поведение в будущем (перспективный характер правовой нормы)[63]. Исследуя вопросы понятия и содержания поощрительных норм, В.В. Волкова указывает, что поощрительные нормы представляют собой правила поведения, содержащиеся в различных отраслях права, направленные на стимулирование полезной деятельности, отличающиеся множественностью создающих их субъектов и видовым разнообразием[64]. Г.М. Петров определил поощрительную правовую норму как указание общего характера на возможное или должное применение к тому или иному лицу определенной меры поощрения за совершение действий, полезных для государства и общества, по результатам, как правило, превышающим обычные требования. В зависимости от содержания ученый выделил две основных группы поощрительных норм. Нормы первой группы включают в себя *право* на совершение определенных действий, предоставляемое основному адресату поощрительной нормы (объекту управления), и *юридическую обязанность,* адресованную властному субъекту, при достижении поощряемым определен-

---

[63] См.: *Попова В. В.* Поощрительные нормы современного российского права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 9–10.

[64] См.: *Волкова В. В.* О понятии и содержании поощрительных норм // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 2 (8). Ч. 2. С. 46.

ного результата применить поощрение. Вторая группа норм содержит *дозволение* ее основному адресату совершить определенные действия и *право* властного субъекта применить поощрение. Данная разновидность поощрительных норм является преобладающей в российском наградном законодательстве. В отношениях, регулируемых подобными нормами, адресат (объект управления) не имеет права требовать от компетентного органа или должностного лица предоставления поощрения даже при наличии оснований, так как установление данных юридических фактов является частью компетенции указанных субъектов. Поэтому, в сравнении с обычной предоставительно-обязывающей нормой, такая поощрительная норма, как отмечает Г.М. Петров, является «полунормой», «полуправилом», и в этом заключено ее своеобразие[65]. Главная сущность поощрительной нормы, по мнению ученого, состоит в призыве, обращенном к главным адресатам – заинтересованным лицам, от которых ожидается поощряемое поведение. С точки зрения В.М. Галкина, данный призыв представляет собой способ волеизъявления, заменяющий в поощрительной норме присущие «обычным» нормам веления, запреты или дозволения[66]. Призыв является первым уровнем воздействия поощрительной нормы. Собственно право на поощрение «открывается» только на втором уровне. О.А. Шабаева определяет поощрительные нормы права как правила поведения, установленные государством и (или) иными субъектами правотворчества, содержащие меры поощрения, применяемые на основании заслуженного поведения с целью стимулирования правомерной общественно значимой деятельности, являющиеся элементом поощрительных правовых режимов[67]. Ученые констатируют: ведущее место в процессе поощрительного регулирования общественных отношений занимают поощрительные нормы *административного права*[68]. Выступая в качестве специального средства поощрительной правовой политики государства, такие нормы обнаруживают свою ценность в

---

[65] См.: *Петров Г. М.* Поощрение в государственном управлении (правовые аспекты). Ярославль : Изд-во Яросл. гос. ун-та, 1993. С. 39–41.
[66] См.: *Галкин В. М.* Система поощрений в советском уголовном праве // Советское государство и право. 1977. № 2. С. 93.
[67] См.: *Шабаева О. А.* Поощрительные правовые режимы : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.
[68] См.: *Петров Г. М.* Поощрение в государственном управлении... С. 35–36.

преодолении ограничений, сдерживающих позитивно направленную активность личности, раскрытии ее творческих начал, стимулировании прогрессивного развития общества, мобилизации заложенного в нем потенциала. Поощрительные юридические нормы, разработанные в соответствии с основными идеями и направлениями такой политики, обладают свойствами целостности и относительной завершенности, что делает возможным единообразное и долговременное их применение[69]. Исследование особенностей поощрительных норм государственно-служебного законодательства необходимо для формирования правильного представления о механизме воздействия поощрения на профессиональное самосознание гражданского служащего и особенностях его влияния на эффективность и результативность служебной деятельности в долгосрочной перспективе.

Выделяют следующую специфику поощрительных правовых норм:

– с их помощью создается особый способ воздействия государства на волю и поведение граждан;

– поощрительная правовая норма содержит особый способ обеспечения желаемого поведения (результата);

– данные нормы выступают основанием специфических правовых отношений, отличающихся своеобразием порядка возникновения, изменения и прекращения; а также содержанием, субъектным и объектным составами[70];

– нормы, регламентирующие поощрение, обладают особой структурой и выполняют определенные функции[71].

Проблема логической структуры поощрительных правовых норм выступает предметом научной дискуссии на протяжении многих лет. Представители советской правовой науки в качестве одного из путей выработки единого подхода к ее пониманию рассматривали правильное моделирование стимулирующих свойств норм о поощрении, которое должно сопровождаться детальным

---

[69] См.: *Дьяченко В. Ф.* Поощрительно-правовая политика современной России : общетеоретический анализ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 8.
[70] См.: *Баранов В. М.* Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. С. 69.
[71] См.: *Петров Г. М.* Поощрение в государственном управлении... С. 37.

описанием возможностей их регулятивного воздействия, особенностей и качественного своеобразия[72]. Взгляды современных исследователей на логическую структуру поощрительной нормы выражены в двух основных концепциях. Согласно позиции сторонников «трехэлементной» концепции, поощрительная правовая норма обладает классической структурой, состоящей из гипотезы, диспозиции и санкции. Ученые, выделяющие в составе поощрительной нормы два элемента, указывают, что таковая состоит из гипотезы, «сливающейся» с диспозицией, и санкции. Логическое содержание поощрительной нормы права в настоящий момент не имеет однозначной исследовательской трактовки. Различные подходы к выделению количества структурных элементов такой нормы и пониманию их состава обусловлены многоаспектностью целевой направленности поощрительных норм, их межотраслевым характером, а также потребностью раскрытия их потенциала как эффективного средства государственного управления.

Под гипотезой поощрительной нормы Г.М. Петров понимает указание на жизненные обстоятельства, в которых основной адресат может руководствоваться требованиями диспозиции (то есть на то, в какой ситуации, в каких юридических условиях объект управления наделяется правом совершать поощряемые действия). При наличии данных условий вопрос о необходимости таких действий решает главный адресат поощрительной нормы – тот, кто впоследствии может быть поощрен[73]. На характер гипотезы поощрительной нормы и ее значение указывает Н.А. Гущина: «Анализ гипотез поощрительной нормы подтверждает факт обязательного их наличия в поощрительной норме, при этом гипотезы имеют ... определенность (абсолютную или относительную). Поощрительная норма не может иметь неопределенных гипотез»[74]. Вместе с тем, отличительной особенностью поощрительных правовых норм исследователь считает объединение гипотезы и диспозиции, указывая при этом на недопустимость их отождествления. Рассматривая структуру по-

[72] См., например: *Кудрявцев Ю. В.* Нормы права как социальная информация. М. : Юрид. лит., 1981. С. 59.
[73] См.: *Петров Г. М.* Поощрение в государственном управлении... С. 48.
[74] *Гущина Н. А.* Поощрительные нормы российского права… С. 26.

ощрительной нормы с уголовно-правовой точки зрения, Е.О. Маляева указывает, что ее гипотеза содержит результат и цель желаемого поведения, а также закрепляет круг лиц, обладающих правосубъектностью в конкретном поощрительном правоотношении. Основанием его возникновения, по мнению исследователя, выступают обстоятельства и результаты, закрепленные в гипотезе поощрительной нормы[75]. В.В. Попова полагает, что содержанием гипотезы поощрительной нормы является указание на заслугу как фактическое основание применения такой нормы[76]. Взгляд Д.А. Липинского расширяет границы теоретико-правового понимания гипотезы нормы о поощрении – в ней, по мнению ученого, должно присутствовать указание не только на факт заслуженного поведения, но и на индивидуальный правовой акт, подлежащий изданию органом государственной власти при назначении меры поощрения. С точки зрения ученого, эти элементы в совокупности представляют собой юридические факты, влекущие возникновение поощрительных правоотношений. Отмечая их строго индивидуализированный характер, исследователь верно указал на прочную правовую связь динамики таких правоотношений как с наличием заслуги, так и с актом применения права, издаваемым компетентным органом[77].

Исследуя нормы о поощрении как разновидность административно-правовых норм, Е.В. Трофимов выделил учредительные, статутные и описательные поощрительные нормы. При рассмотрении поощрения в системе государственной гражданской службы особое значение приобретают статутные нормы, специфика которых заключается в их ориентирующем содержании и деятельностном характере. Статутная наградная норма – именно та норма, которую принято называть «поощрительной». Ученый определяет ее структуру как гипотезу и санкцию, при этом гипотеза содержит указание на модель заслуги (деяния) как юридический факт, которая вместе с тем не является без-

---

[75] См.: *Маляева Е. О., Маляев К. В.* К вопросу о поощрительных нормах // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2001. № 2. С. 178–179.
[76] См.: *Попова В. В.* Поощрительные нормы современного… С. 9.
[77] См.: *Липинский Д. А.* Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции : проблемы взаимосвязи // Право и политика. 2008. № 1. С. 24–25.

условной; а санкция включает в себя меру поощрения. Ориентирующие свойства статутной нормы, по мнению Е.В. Трофимова, допускают свободные (целесообразные) отступления от ее содержания в правоприменении (дискрецию). Анализируя доктринальные мнения относительно того, что чрезмерная свобода усмотрения поощряющего субъекта при принятии соответствующего решения со значительной долей вероятности может выступать коррупциогенным фактором, а также предложения ученых относительно максимально четкого закрепления моделей заслуг в качестве одного из решений такой проблемы, Е.В. Трофимов отметил следующее. Поддержание абсолютно определенных статутных норм в актуальном состоянии весьма затруднительно ввиду высокодинамичного характера политико-правовых явлений. Кроме того, критикуемый авторами субъективизм, имеющий место на этапе правоприменения, также может проявиться на этапе законотворчества в процессе формулирования абсолютно определенной поощрительной нормы. Вместе с тем, проявления социальной полезности не всегда известны заранее, поэтому объективные признаки заслуженного поведения не всегда возможно квалифицировать, даже применив абсолютно определенную статутную (поощрительную) норму[78].

Рассмотренные выше взгляды исследователей на гипотезу поощрительной правовой нормы позволяют выделить элементы, необходимые для эффективного ее построения с точки зрения качества юридической техники. Во-первых, это четкое указание адресата поощрительной нормы. Во-вторых, детальное описание модели заслуженного поведения, способной выступать фактическим и, по завершении ее юридической квалификации, одним из юридических оснований применения мер поощрения к адресату поощрительной нормы. В-третьих, указание на должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение вопроса о применении меры поощрения к адресату нормы, а также на вид правоприменительного акта, посредством которого будет назначено поощрение.

[78] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 103–110.

Говоря о диспозиции поощрительной нормы, ученые отмечают некоторое ее сходство с диспозицией дозволительной (управомочивающей) нормы, предоставляющей лицу возможность реализации субъективного права. Специфика данного элемента поощрительной нормы – в акценте внимания *на предоставлении права достигнуть поощряемого результата, обусловленного наличием юридической связи между участниками конкретного правоотношения*[79]. Как правило, диспозиция поощрительной нормы содержит указание на право (реже – обязанность) компетентного органа или должностного лица применить меры поощрения при наличии указанных в гипотезе заслуг, а также в некоторых случаях на правомочие лица, которому принадлежит заслуга, факт которой установлен юридически, требовать от уполномоченного органа (должностного лица) предоставления установленного законодательством поощрения. С точки зрения Г.М. Петрова, поощрительные правовые нормы выступают одним из важнейших средств реализации поощрительной политики государства, основная цель реализации которой – стимулирование граждан к совершению действий, в которых оно заинтересовано. В этой связи, как полагает ученый, содержанием диспозиции поощрительной нормы следует считать показатели, результаты, параметры желаемого поведения, достижение которых в то же время выступает самостоятельной целью государственного управления[80]. Вместе с тем необходимо отметить, что диспозиция как самостоятельный элемент логической структуры поощрительной нормы выделяется достаточно редко. Более распространена точка зрения, описывающая двусоставную структуру нормы, закрепляющей поощрение. При этом указывают либо на самостоятельную гипотезу, либо на таковую, «слитую» с диспозицией, а также на санкцию, закрепляющую возможные юридические последствия заслуженного поведения, закрепленного в гипотезе, в виде той или иной меры поощрения.

Сторонники теории поощрительных санкций отмечают специфику рассматриваемого понятия, которая заключается в том, что такие санкции:

---

[79] См.: *Гущина Н. А.* Поощрительные нормы российского права… С. 39.
[80] См.: *Петров Г. М.* Поощрение в государственном управлении… С. 45.

– выступают в качестве информационно-психологического стимула, поскольку несут в себе обеспечиваемую государством побудительную причину возникновения заинтересованности в формировании социально значимого поведения;

– находят свое выражение как в предоставлении дополнительных благ морального и (или) материального характера; так и в отмене или положительном изменении характера мер наказания;

– закреплены в правовых нормах и способны выступать эффективным юридическим средством только после их официального закрепления[81];

– применение поощрительных санкций тесно связано с реализацией метода убеждения, так как своим содержанием они демонстрируют предпочтительность и целесообразность социально полезного поведения, закрепляемого правовой нормой.

В качестве составной части поощрительной нормы ученые выделяют награду (поощрение), одновременно указывая на недопустимость отождествления терминов «поощрительная санкция» и «вознаграждение». Термин «вознаграждение» принято толковать в двух смыслах – как награду и как плату за услугу. Награда выступает составной частью поощрительной санкции, а именно той позитивной формой (мерой), которая выступает стимулирующим средством. В этой связи вознаграждение предлагают рассматривать как конкретно определяемую награду в форме морального либо материального воздействия, о которой возможно говорить как «об определенной плате за юридически значимое поведение». Поощрительная санкция выступает *гарантирующим* элементом нормы права, ее применение обусловлено результатами заслуженного поведения как деятельности, которая требует особого признания в форме достойного и справедливого поощрения. В содержании санкции такого типа, как правило, определяется *соразмерность* между заслугой и назначаемым поощрением[82]. Традиционное понимание санкции правовой нормы отра-

---

[81] См.: *Мирошник С. В.* Теория правового стимулирования : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2003. С. 27.

[82] См.: *Дьяченко Е. В.* Поощрительные санкции как особая разновидность правовых санкций // Современное право. 2009. № 12. С. 64–66.

жено в работах представителей теории государства и права: «Санкция называет поощрительные или карательные меры (позитивные или негативные последствия), наступающие в случае соблюдения или, напротив, нарушения правила, обозначенного в диспозиции нормы»[83]. Общеправовое определение поощрительной санкции заключается в ее понимании как установленных в норме права благоприятных мер юридического воздействия, применяемых государством либо структурами гражданского общества по отношению к субъектам права в случае признания за ними заслуг в достижении общепризнанных социально значимых результатов[84]. А.А. Мусаткина определяет санкцию-поощрение как структурный элемент правовой нормы, закрепляющий вид и меру позитивной ответственности субъекта, применяемым в случае соблюдения (выполнения) правила поведения, закрепленного в диспозиции[85]. Анализируя роль таких санкций, Н.А. Гущина пишет: «Государство располагает собственными инструментами контроля. Ими являются формализованные санкции юридических норм, содержащие поощрение и принуждение. Санкции можно рассматривать как способы реагирования государства на поведение индивидов в различных социально-значимых ситуациях: негативные санкции связаны с возможностью государственного принуждения, позитивные санкции есть публичное одобрение со стороны властей каких-либо позитивных действий»[86]. В целом признавая право на существование санкции поощрительной нормы, ученые расходятся во мнении относительно ее характера и содержания. С одной стороны, отмечается, что санкцию такой нормы образует указание на меры поощрения, подлежащие применению в случае наличия оснований, обозначенных в гипотезе. Однако в отечественной доктрине присутствует ряд возражений относительно выделения поощрительных санкций в рамках структуры нормы права. Основным доводом против санкции-поощре-

---

[83] *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права. М. : Юрайт, 2013. С. 301.

[84] См.: *Дьяченко Е. В.* Поощрения как позитивные санкции нормы права : общетеоретический аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 10–11.

[85] См.: *Мусаткина А. А.* Об общем понятии санкции нормы права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1 (50). С. 36.

[86] *Гущина Н. А.* Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2004. С. 12.

ния выступает утверждение о том, что реализацию любой правовой нормы обеспечивает принудительная сила государственного воздействия, поэтому ее санкция должна связываться исключительно с мерами государственного принуждения, неблагоприятными правовыми последствиями[87]. Согласно данному подходу, сущность санкции поощрительной нормы заключается в содержании положений, обеспечивающих ее исполнение посредством прямого указания на меры принуждения, подлежащие применению к поощряющему субъекту в случае нарушения им права поощряемого. В этой связи О.Ю. Кокурина верно отметила, что обеспечительную функцию в отношении поощрительных норм выполняют положения, содержащиеся в санкциях иных норм административного законодательства. Исследователь справедливо указывает на недопустимость отождествления содержания принудительной и поощрительной норм, так как «средства государственного принуждения, в соответствии с социальным назначением поощрительной нормы, находятся за ее рамками»[88]. Необходимо заметить, что теория поощрительного санкционирования признана в ряде зарубежных стран и выступает предметом научных исследований представителей философских, социологических и юридических наук. Так, американские исследователи указывают, что «понятие „санкция“ предусматривает нечто большее, чем наказание. Оно включает также поощрение. Положительная сторона санкций (поощрение, стимулирование) менее широко известна, потому что литература пугает криминальной стороной… Но стимулирование есть важнейшая составная часть правовой системы»[89].

Взяв за основу приведенные мнения исследователей о содержании поощрительной нормы, целесообразно выявить и проанализировать специфику норм о поощрении государственных гражданских служащих. Поощрительные нормы служебного законодательства (здесь и далее общим термином «слу-

---

[87] См., например: *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2-х т. Т. 1. М. : Юрид. лит., 1981. С. 268 ; *Серегина В. В.* Государственное принуждение по советскому праву / науч. ред. *И. А. Галаган.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1991. С. 23–28 ; *Краснов А. В.* Некоторые аспекты поощрительной правовой политики // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 1. С. 84.

[88] *Кокурина О. Ю.* Дискуссионные проблемы наградного права : «позитивная ответственность» и «позитивные санкции» как юридические понятия // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 37.

[89] Цит. по: *Малько А. В.* Юридические поощрения как разновидность социальных санкций // Общественные науки и современность. 1998. № 4. С. 76.

жебное законодательство» будем обозначать его составную часть – законодательство о государственной гражданской службе) формулируются с акцентом на санкции, содержащие перечень мер поощрения, которые могут применяться к государственным гражданским служащим. Гипотеза здесь, как правило, содержит указание на модель заслуженного поведения либо на событие, при наступлении которого служащий должен быть представлен к поощрению в определенной форме. Среди формулировок гипотезы поощрительной нормы в служебном законодательстве наиболее известны такие модели заслуженного поведения гражданского служащего, как безупречная и эффективная гражданская служба; особые отличия в гражданской службе. Примерами событий, с наступлением которых законодатель связывает возможность применения определенных мер поощрения, могут служить выход гражданского служащего на государственную пенсию при наличии выслуги лет, юбилейная дата. Кроме того, гипотеза поощрительной нормы также может содержать дополнительные условия, например, указание на минимальный стаж работы в органах государственной власти, государственных органах, необходимый для применения определенной меры поощрения к гражданскому служащему.

Так, знаком отличия Архангельской области «Отличник государственной гражданской службы Архангельской области» награждаются государственные гражданские служащие Архангельской области *(указание на правовое положение адресата нормы)* за заслуги, принесшие существенную пользу Архангельской области *(модель заслуженного поведения)*, и имеющие стаж работы в органах государственной власти Архангельской области, государственных органах Архангельской области не менее десяти лет *(дополнительное условие)*[90].

Выступать претендентом на звание «Почетный работник государственной службы Орловской области» имеет право государственный гражданский

[90] См.: Об утверждении Положения о знаках «Отличник государственной гражданской службы Архангельской области» и «Отличник муниципальной службы в Архангельской области» : постановление главы администрации Архангельской области от 3 декабря 2008 г. № 82 (в ред. от 14 февраля 2020 г. № 14-у) // Волна. 2008. № 49 (1162); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2900202002210003

служащий, обладающий высокой квалификацией, а также лицо, замещающее государственную должность Орловской области *(статус адресата поощрительной нормы)*. *Модель заслуженного поведения* здесь формулируется как успешное осуществление задач и функций, возложенных на соответствующие органы государственной власти Орловской области, государственные органы Орловской области, способствующих совершенствованию их деятельности, профессиональному, компетентному и эффективному решению вопросов областного значения, защите прав и законных интересов граждан. *Дополнительные условия* включают в себя:

– требования к стажу государственной гражданской службы, который для присвоения указанного звания должен составлять не менее пятнадцати лет, не менее пяти лет из которых должно приходиться на осуществление профессиональной служебной деятельности в составе коллектива государственных служащих, указанного в ходатайстве о присвоении звания;

– наличие у представленного к поощрению лица наград органов государственной власти Орловской области, государственных органов Орловской области по соответствующему направлению деятельности[91].

Исследование, проведенное в данной части диссертационной работы, позволяет обозначить следующие **выводы.**

1. Специфика логической структуры поощрительных норм государственно-служебного законодательства проявляется в их двухэлементном содержании. Такие нормы чаще всего включают 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.

2. Особенность структуры поощрительной нормы государственно-служебного законодательства заключается в содержании ее гипотезы. Данный

[91] См.: О звании «Почетный работник государственной службы Орловской области» : постановление Правительства Орловской области от 24 июня 2015 г. № 289 (в ред. от 11 сентября 2018 г. № 377) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700201506250022

элемент может включать в себя следующее:

– правовое положение адресата нормы;

– модель заслуженного поведения адресата нормы (государственного гражданского служащего);

– дополнительные условия (например, требования к стажу работы в определенных государственных органах, на определенных должностях, в определенном коллективе; наличие предшествующих наград определенного вида);

– указание на определенное событие, с которым связывается применение меры поощрения (юбилейная дата, профессиональный праздник).

Санкции поощрительных служебно-правовых норм содержат меры поощрения, применяемые к государственным гражданским служащим при наличии у них заслуг либо при наступлении события, указанного в гипотезе. Данные санкции могут быть альтернативными (предусматривающими несколько различных вариантов поощрения при реализации модели заслуженного поведения или наступлении определенного события) либо абсолютно определенными (в которых конкретной модели заслуженного поведения либо наступлению события, с которым законодатель связывает возможность применения поощрения, соответствует определенная его мера).

3. Совершенствование структуры поощрительных норм служебного права необходимо осуществлять в следующих направлениях:

– гипотеза данной нормы должна включать понятия и максимально конкретное описание моделей заслуженного поведения государственного гражданского служащего;

– санкция поощрительной служебно-правовой нормы должна содержать не только перечень мер поощрения служащих, но и правовые стандарты их применения в системе государственной гражданской службы, которые позволят достичь объективности и продуктивности реализации таких норм в ходе каждого этапа производства по делам о поощрении, осуществляемого в системе государственной гражданской службы.

§ 3. Институт поощрения как элемент системы законодательства о государственной гражданской службе

Исследуя динамику развития государственной службы в контексте осуществляемых в Российской Федерации судебной, правовой и административной реформ, Ю.Н. Старилов справедливо указывает, что она является важнейшим административно-правовым институтом, которому в системе административно-правового регулирования отведена роль «локомотива» для обеспечения «движения» государственного управления[92].

Согласно действующему законодательству, государственная *гражданская* служба осуществляется в органах всех ветвей государственной власти. Анализируя масштаб нормативно-правового регулирования вопросов государственной службы, С.Е. Чаннов и М.В. Пресняков отмечают: в настоящее время в Российской Федерации уже сформирована достаточно серьезная нормативная база служебного права[93]. Тем не менее, авторы указывают на существенное количество «дублирующих» законов и подзаконных актов в рассматриваемой сфере правового регулирования, обусловленное отсутствием четкого понимания законодателем специфики службы в различных государственных органах и перспективной концепции развития служебного законодательства. Такая концепция, на наш взгляд, должна быть построена на основе принципа сочетания интересов государства и государственных служащих, так как именно они представляют собой основное звено его механизма (аппарата). В этой связи концепция развития законодательства о государственной, в частности гражданской, службе должна включать в себя положения, направленные на создание реальных возможностей должностного роста для высокомотивированных инициативных служащих путем разработки и закрепления в служебном контракте на этапе поступления на государственную службу индивидуальной траектории их профессионального развития.

Действующее законодательство о государственной гражданской службе

---

[92] См.: *Старилов Ю. Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9 (93). С. 13.

[93] См.: *Чаннов С. Е., Пресняков М. В.* Служебное право : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета. 2-е изд. М. : Юрайт, 2019. С. 10–11.

составляют Конституция Российской Федерации[94]; Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[95]; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[96]; федеральные законы, регулирующие особенности прохождения гражданской службы[97]; указы Президента Российской Федерации[98]; постановления Правительства Российской Федерации[99]; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; конституции (уставы), законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации[100]; нормативные правовые акты государственных органов.

Рассматривая институт поощрения как элемент системы законодательства о государственной гражданской службе, в качестве его категориальных

---

[94] См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. ; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. (в ред. от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237 ; 2020. № 144.

[95] См.: О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063 ; 2016. № 22. Ст. 3091.

[96] См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080096

[97] См., например: Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4174 ; 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5639.

[98] См., например: О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 (в ред. от 30 июля 2020 г. № 486) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3459; 2020. № 31 (ч. II). Ст. 5162 ; О единовременном поощрении лиц, проходящих (проходивших) федеральную государственную службу : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 765 (в ред. от 28 августа 2020 г. № 531) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3461; 2020. № 35. Ст. 5553 ; О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 (в ред. от 6 октября 2020 г. № 616) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 440; 2020. № 41. Ст. 6365 ; Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы : указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 288 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 26. Ст. 3410.

[99] См., например: О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 73 (в ред. от 10 июля 2020 г. № 1017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 6. Ст. 745; 2020. № 30. Ст. 4898 ; О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 611 (в ред. от 5 июня 2013 г. № 475) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 40. Ст. 4801; 2013. № 23. Ст. 2930.

[100] См., например: О государственной гражданской службе Ростовской области : областной закон Ростовской области от 26 июля 2005 г. № 344-ЗС (в ред. от 6 ноября 2020 г. № 389-ЗС) // Наше время. 2005. № 185-186 ; Официальный портал правовой информации Ростовской области. URL: https://pravo.donland.ru/doc/view/id/Областной+закон_389-ЗС_11112020_22638/

признаков называют внутренние, внешние, генетические связи, а также связи координации и субординации[101]. Упорядоченность норм, образующих институт поощрения гражданских служащих, выражена во *внутренних связях* и обусловлена расположением поощрительных норм в нормативных правовых актах о государственной гражданской службе. Так, в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» положения о служебном поощрении и награждении закреплены в главе 12, также регламентирующей вопросы служебной дисциплины и порядок привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности. Производство по применению мер поощрения, закрепленных в статье 55, детализируют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, издаваемые по вопросам реализации поощрения в системе государственной гражданской службы[102]. Единство государственно-служебных поощрительных норм обеспечивается путем употребления общих понятий и терминов, закрепленных соответствующим законодательством. Соотношение института поощрения гражданских служащих с различными отраслями российского законодательства характеризуют *внешние связи*, являющиеся необходимым компонентом его структуры. Так, например, при рассмотрении и разрешении индивидуальных служебных споров о поощрении гражданских служащих в порядке гражданского судопроизводства государственно-служебные поощрительные нормы взаимодействуют с нормами гражданского процессуального законодательства[103]. Нормативные правовые акты, регламентирующие правовое положение гражданского служащего, по своей юридической природе могут быть конституционными, административно-правовыми, а также госу-

[101] См.: *Липинский Д. А., Мусаткина А. А.* Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 27.

[102] См., например: Об утверждении ведомственных наград Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от 22 декабря 2016 г. № 33н (зарег. 17 января 2017 г. № 45277) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701190023 ; О ведомственных наградах Министерства науки и высшего образования Российской Федерации : приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 14 августа 2020 г. № 1020 (зарег. 14 сентября 2020 г. № 59838) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009150032

[103] См., например: Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 18 октября 2016 г. № 33-38274/2016 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/436ebd67-29f4-490f-816c-e287cd835c92

дарственно-служебными[104]. Различные структурные образования, входящие в данный институт законодательства, представляют собой его *генетические связи.* Они, в свою очередь, могут являться *связями координации*, которые проявляются, в частности, в унификации понятий, категорий и нормативно-правового материала смежных отраслей законодательства; и *субординации*, выраженными четкой иерархией источников законодательства и содержащихся в них норм о поощрении государственных гражданских служащих.

Полагаем, что вопросы совершенствования юридической техники государственно-служебного законодательства, выступающие неотъемлемой частью процесса модернизации действующей российской модели государственной службы, должны исследоваться в рамках самостоятельной отрасли служебного права Российской Федерации. Концепция российского публичного служебного права впервые в отечественной административно-правовой науке была разработана профессором Юрием Николаевичем Стариловым. Исследователь определил служебное право как систему правовых норм, регулирующую общественные отношения в сфере внутренней организации государственной (муниципальной) службы, установления правового статуса государственных (муниципальных) служащих, практического функционирования государственной (муниципальной) службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных (муниципальных) служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной (муниципальной) администрации[105]. Продолжающаяся реформа государственной службы ставит на повестку дня вопрос о необходимости развития и углубления существующих идей и аргументации в пользу отраслевой самостоятельности служебного права. Доводы «за» и «против» признания его именно *самостоятельной* отраслью российского права (а не формирующейся либо комплексным правовым образованием) продолжают приводиться учеными-административи-

[104] Обозначение государственно-служебных норм как норм самостоятельной отраслевой принадлежности произведено в соответствии с убеждением соискателя в состоявшемся факте формирования самостоятельной отрасли служебного права Российской Федерации и соответствующей ей отрасли законодательства *(прим. Е. Т.).*

[105] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 367.

стами и сегодня. При рассмотрении вопроса становления и развития служебного права исследователи указывают, что наличие серьезного количества источников, регулирующих служебные правоотношения, не делает его комплексным правовым образованием, а лишь свидетельствует о недостаточной кодификации правовых норм, регламентирующих такие правоотношения[106]. Границы между отраслями российского права не являются неизменными. Правовые отношения, складывающиеся в связи с поступлением, прохождением и увольнением гражданина с государственной службы, в какой-либо части могут регулироваться нормами иных отраслей российского права – конституционного, административного, трудового. Любая отрасль права может включать в себя нормы двойной и даже тройной отраслевой принадлежности. Степень ее самостоятельности определяется частотой практического применения норм иной отраслевой принадлежности к регулированию круга правовых отношений, образующих специфику предмета регулирования данной отрасли. Отмечено, что в служебном праве регулирование правоотношений посредством применения норм трудового, гражданского, уголовного и других отраслей права встречается достаточно редко и является фрагментарным, ввиду чего в научной литературе можно встретить *вывод о сомнительности комплексного характера служебного права*[107]. На наш взгляд, специфика и многоаспектность служебных правоотношений, преимущественно регулируемых с помощью норм законодательства о государственной гражданской службе, не позволяет рассматривать служебное право в качестве комплексного правового образования.

Совершенствование государственной службы и ее нормативно-правовых основ – задача реформирования служебного законодательства и соответствующей отрасли права, их позитивных качественных изменений, отвечающих требованиям действующей юридической и политической ситуации в стране. Уязвимость государственных служащих для критики – одна из совре-

---

[106] См.: *Баранова С. А.* Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 3А. С. 66.
[107] См.: *Баранова С. А.* Указ. соч. С. 66–67.

менных негативных реалий государственной службы (правда, как указывает Ю.Н. Старилов, эта критика иногда является абсолютно обоснованной, и такая характерная черта была присуща публичной службе всегда и в любой стране[108]). Масштаб и значение института государственной службы приводят к мысли о необходимости создания и поддержания баланса между предвзятым общественным отношением, ограничениями, запретами и системой мотивации служащих к повышению результативности профессиональной деятельности. Для цели определения самостоятельности отраслевой принадлежности той или иной системы правовых норм применяются следующие критерии. Во-первых, наличие реально обособленной сферы общественных отношений, обладающей определенной спецификой организации и функционирования. Во-вторых, наличие особенностей правового регулирования данной сферы. Такими требованиями обусловлена систематизация отраслей российского права по предмету и методу правового регулирования. Предмет правового регулирования выступает одним из важнейших признаков, указывающих на самостоятельность той или иной отрасли права. Применительно к служебному праву им является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования *государственной и муниципальной службы*, тогда как предмет отрасли административного права образует совокупность общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования *исполнительной власти.* Ученые, рассматривающие служебное право как *формирующуюся* отрасль, аргументируют это тем, что оно «не имеет специфического метода (или совокупности методов) правового регулирования, в нем используются методы административного права»[109]. На что Ю.Н. Старилов обоснованно замечает: «Можно задать вопрос: если служебное право находится в системе административного права (является его частью), то какие же особые методы правового регулирования (в отличие от методов административного права) должны пронизывать системы публично-

[108] См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 105.
[109] См.: *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Служебное право Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 33.

правовой регламентации государственно-служебных отношений? Конечно, только методы административного права и востребованы публично-правовой моделью служебного законодательства»[110].

Сторонники точки зрения, согласно которой служебное право необходимо рассматривать лишь в качестве *подотрасли* административного права (а именно – как часть управленческого права), в числе аргументов приводят тезисы о необходимости предварительной разработки новых программ реформирования государственной (публичной) службы Российской Федерации и принятия кодифицированного законодательства для различных ее разновидностей (например, Кодекса поведения государственных и муниципальных должностных лиц, Кодекса государственной гражданской службы, Кодекса военной службы, Кодекса государственной службы казачества, Кодекса муниципальной службы)[111]. Безусловно, такие идеи актуальны в свете развития российского законодательства о государственной службе, в том числе ввиду того, что вопрос методологической основы служебного права, методов регулирования служебных отношений, ученые характеризуют как неоднозначный[112]. Это связывают с наличием значительного количества нормативных актов, действующих в сфере государственной службы и использующих различные подходы к регулированию служебных отношений.

Рассматривая служебное право в качестве административно-правовой подотрасли, А.А. Гришковец предъявляет достаточно сложную систему требований: основополагающим условием признания факта отраслевой самостоятельности служебного права названо законодательное закрепление и практическое действие *настоящей* модели российской государственной службы, среди признаков которой наличие обширного и детально разработанного законодательства о государственной службе; требования к конкурсному порядку замещения должностей государственной службы; стабильность положения государственного служащего; престиж государственной службы в обществе; на-

---

[110] *Старилов Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 103.
[111] Цит. по: *Старилов Ю. Н.* Там же. С. 108.
[112] См.: *Чаннов С. Е., Пресняков М. В.* Служебное право... С. 19.

личие государственного органа (системы органов) по делам государственной службы[113]. Полагаем, что требование очередности реализации двух взаимодополняющих условий осуществления эффективного государственного управления (сначала – формирование в стране государственной службы определенной модели, затем – отрасли служебного права) существенно затормозит процессы модернизации, реформирования, развития правового государства в истинном его смысле. Даже если согласиться с таким условием признания служебного права самостоятельной отраслью, то, по справедливому замечанию Ю.Н. Старилова, «...даже без мелких сомнений можно констатировать наличие именно модельных свойств российской государственной службы. Более того, если приняты и уже продолжительное время действуют в стране законы, устанавливающие систему и виды государственной службы, ее принципы, детализированный порядок прохождения государственной службы, весьма утонченный и одновременно масштабный статус государственных служащих, – как же здесь не задуматься над самой моделью государственной службы в России?»[114]. Становление самостоятельной отрасли права невозможно без совершенствования соответствующей отрасли законодательства. Но точка зрения о том, что условием признания самостоятельной отраслевой принадлежности служебного права является коренное изменение соответствующей нормативно-правовой основы, думается, не имеет достаточного обоснования как в административно-правовой науке, так и в практике публичной службы. Верно заметил Ю.Н. Старилов, что служебное право в этом случае станет другим, отличающимся от его сегодняшнего административно-правового состояния. Постоянное изменение и совершенствование служебного законодательства обусловлено динамичным характером управленческой деятельности государства. Однако, как политические преобразования, так и законодательный процесс в сфере государственной службы к разрешению вопроса о наличии в российской правовой системе самой отрасли служебного права отношения не имеют. Исследователь справедливо констатирует: «Служебное право есть!

[113] *Гришковец А. А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 11–12.
[114] *Старилов Ю. Н.* Служебное право России… С. 106.

Просто оно и сегодня постоянно и очень быстро с содержательной точки зрения изменяется, совершенствуется, дополняется, уточняется по многим административно-правовым институтам»[115]. Думается, целесообразность доктринальных критериев признания отраслевой самостоятельности служебного права обоснована с точки зрения совершенствования уже *действующей* в стране модели государственной службы. Самостоятельная отрасль служебного права, выступая государственным регулятором отношений, связанных с публичной службой, как раз и будет всемерно способствовать совершенствованию реализации такой модели на практике. Еще одним аргументом в пользу признания отраслевой самостоятельности служебного права выступает *объем правового регулирования всех видов государственной службы*. Большинство ученых-административистов, принимающих активное участие в рассматриваемой дискуссии, относительно единодушны во мнении, что служебное право не должно пониматься в узком смысле, ограничиваясь предметом государственной *гражданской* службы, напротив, как указывает С.Е. Чаннов, «служебное право должно охватывать массив правового регулирования не только всех видов государственной службы, но также и муниципальную службу». Более того, исследователь выразил надежду на то, что «в перспективе ряд положений служебного права может быть распространен на выборных должностных лиц и лиц, замещающих государственные должности»[116].

Снова обращаясь к вопросу *о методе служебного права*, необходимо отметить важную особенность статуса государственного служащего: по сравнению с правовым положением работника в трудовых правоотношениях, статус государственного служащего отличается гораздо меньшей степенью самостоятельности и большей степенью подчиненности нанимателю. По мнению С.Е. Чаннова, применительно к служебному правоотношению элементы юридического равенства сведены к минимуму, поэтому доминирующими в данном случае выступают отношения власти и подчинения[117], или субординации.

---

[115] *Старилов Ю. Н.* Там же. С. 108.
[116] *Чаннов С. Е.* Вновь к вопросу о служебном праве // Государство и право. 2015. № 3. С. 10.
[117] См.: *Чаннов С. Е., Пресняков М. В.* Служебное право... С. 19–20.

Соответственно, в качестве основного метода служебного права нередко рассматривают административно-правовой метод властных предписаний. Также отмечается достаточно высокая роль административно-правового метода запретов в регулировании государственно-служебных отношений. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 6 апреля 2020 г. № 14-П[118], профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы осуществляется в публичных интересах и связана с реализацией государственными гражданскими служащими особых, публично-правовых функций, что, в свою очередь, предопределяет их особый профессиональный статус. Это правовое положение включает в себя как права и обязанности служащих, так и налагаемые на них ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой, наличие которых компенсируется, в частности, предоставляемыми гарантиями и преимуществами. Кроме того, спецификой публичной службы такого вида обусловлено и право федерального законодателя при осуществлении правового регулирования отношений в сфере государственной гражданской службы – исходя из стоящих перед ней задач, принципов ее организации и функционирования, а также необходимости поддержания высокого уровня ее осуществления – предусматривать специальные правила поступления на указанную службу, равно как и особые основания прекращения служебных отношений и увольнения с нее.

Соответственно, особенностью метода правового воздействия служебного права также является преобладание реализации публичного интереса. Доля частного интереса, по справедливому замечанию Ю.Н. Старилова, в служебных правоотношениях невелика, так как государственная служба предполагает приоритет интересов государства, в котором она создана и функционирует в целях решения его задач, обеспечения общественного благо-

[118] См.: По делу о проверке конституционности пункта 1^1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59^2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13^1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2020 г. № 14-П // Российская газета. 2020. № 84 (8138).

состояния, реализации публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации, федеральном и региональном законодательстве[119].

Безусловно, требуют более детального нормативно-правового регулирования и отдельные правовые институты, входящие в состав отрасли российского служебного права. С.П. Матвеев, исследуя проблемы социальной защиты государственных служащих, справедливо обращает внимание на особенности построения ее системы: «Бесспорным, с нашей точки зрения, является тот факт, что в любую систему, в данном случае систему служебного права, логическим образом входят определенные структурные подразделения (образования). В науке права такие образования, или правовые конструкции, называются правовыми институтами. Объединение отдельных норм в подинституты, правовые институты, подотрасли права является одним из атрибутивных признаков отраслевой структуры всей системы права. Наличие подобных структурных образований свидетельствует о качественно новом и более сложном, по сравнению с системой законодательства, подходе к функциональной иерархии норм права»[120].

Правовой институт поощрения в своей динамике выступает наиболее действенным стимулом позитивных изменений личности, общества и государства. Ученые отмечают, что при использовании стимулов в деятельности и отсутствии жесткого контроля личности предоставляется большая свобода для проявления инициативы и творческой активности. Более того, в ситуации положительной мотивации в качестве побудительной силы желаемого поведения выступают не только внешние предписания, но и интерес субъекта. Таким образом, в ряде случаев отмечается большая эффективность поощрения в сравнении с наказанием[121].

Рассматривая вопрос повышения эффективности государственной служ-

---

[119] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 43.

[120] *Матвеев С. П.* Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования : монография / науч. ред. *Ю. Н. Старилов.* Воронеж : Воронеж. инст-т МВД Российской Федерации, 2011. С. 18–19.

[121] См.: *Волкова В. В.* О механизме применения мер поощрения к государственным служащим // Проблемы экономики и юридической практики. 2012. № 6. С. 62–65.

бы, в том числе с точки зрения повышения ее конкурентоспособности как новейшего критерия в рамках модернизации государственного управления, Ю.Н. Старилов констатирует: «Законодатель установил десятки ограничений и запретов для государственных служащих, создал множество способов преодоления и предупреждения коррупции на государственной службе, принял сотни нормативных правовых актов, устанавливающих порядки профессионального поведения должностных лиц и процедуры уменьшения профессиональных рисков при прохождении государственной службы. Тем не менее, желаемый эффект, по мнению исследователей, не достигнут»[122]. Ученый справедливо отмечает такие особенности публичной службы, как нахождение под особым вниманием общества и, в связи с этим, достаточно ощутимую уязвимость служащих для критики, а также гораздо более редкие случаи их публичной похвалы, нежели порицания: «Общеизвестно, что профессиональное «чиновничество», или, как в России, государственная служба во всех странах и всегда находится под особым вниманием общества. Как правило, лишь критические суждения сопровождают служебную практику в государственных органах; «чиновничество» всегда критикуется; редким фактом является публичная похвала государственных служащих. «Добрые слова» не для «чиновников». А жаль! Ведь много фактов честного служения, сопровождаемого принятием решений о государственных наградах государственных служащих. Кому известны эти факты? Да и хочется ли сообщать обществу о позитивной стороне практики функционирования государственной службы?! Думается, что критика профессиональной государственной службы должна иметь разумные границы; критиковать необходимо совершаемые служащими и должностными лицами с нарушением законов действия, бесполезные для практики решения, бюрократизм и отсутствие значимых и ожидаемых результатов управленческого труда»[123].

Внимание к таким аспектам функционирования механизма государственной службы Российской Федерации обусловливает необходимость разра-

[122] *Старилов Ю. Н.* Служебное право России... С. 107.
[123] *Старилов Ю. Н.* Там же. С. 106.

ботки положений, касающихся нормативно-правового регулирования служебных правоотношений. Применимо к системе государственной гражданской службы, особое внимание, на наш взгляд, должно быть уделено разновидности государственно-служебных правоотношений, целевым назначением которых является непосредственное обеспечение деятельности государственных гражданских служащих (поступление на службу, присвоение классных чинов, а также различные виды служебных производств: аттестационное, дисциплинарное, поощрительное). В комплексе мер по повышению эффективности государственной службы важным инструментом стимулирования ее развития является институт поощрения. Профессиональная деятельность, особенно в сфере государственной службы, предъявляет высокие требования к осуществляющим ее субъектам. Поэтому и обеспечение сложных функций управленческой и иной социальной деятельности нуждается в наличии специального механизма ее стимулирования[124]. Учеными отмечается некоторая специфика метода, применяемого в рамках производства по делам о поощрении гражданских служащих. Если рассматривать такое поощрение в качестве разновидности служебного правоотношения, можно отметить, что оно складывается в ходе практического осуществления государственной службы, в сфере осуществления служебной деятельности; направлено на непосредственное обеспечение деятельности государственных служащих[125]. Несмотря на то, что сегодня ни в теории, ни в законодательстве не выработано единого понятия правовой категории «поощрение», представители различных отраслей юридической науки единодушны во мнении, что в основе реализации поощрительного правоотношения лежит *интерес*, который выражается в направленности воли служащего на совершенствование показателей эффективности своей деятельности в перспективе. Какова его правовая природа? Другими словами, публичным или частным является интерес, положенный в основу поощрения? А если возможно определить его как правовое явление, имеющее частно-пуб-

[124] См.: *Караваев А. Н.* Проблемы совершенствования института поощрения в государственно-служебных отношениях : перспективы развития // Правовая культура. 2017. № 2 (29). С. 59.
[125] См.: *Чаннов С. Е., Пресняков М. В.* Служебное право... С. 53–56.

личную природу, то каково соотношение частных и публичных начал в содержании такого интереса? По нашему мнению, содержание интереса, составляющего основу понятия «поощрение государственного служащего», характеризует сочетание частных и публичных начал при безусловном преобладании последних, что продиктовано основными целями и задачами государственной службы Российской Федерации. В тех отраслях российской науки, где ранее преобладал императивный метод воздействия (в том числе в административном праве, методы которого характерны и для отрасли служебного права), в настоящее время можно наблюдать возрастание роли диспозитивного регулирования. Усиление влияния договорных начал в практике публичного администрирования, возрастающая потребность в применении к государственным служащим мер стимулирующего воздействия, косвенным образом способствующих повышению результативности их профессиональной деятельности – этими и многими другими объективными факторами продиктована необходимость и своевременность вышеуказанных изменений. О.И. Чуприс, рассматривая специфику метода правового регулирования отношений государственной службы, пишет, что здесь «общее правило диспозитивности трансформируется в *ограниченную диспозитивность*, которая представляет собой особую разновидность диспозитивности, нередко подчиненную императивности»[126]. Такую особенность автор связывает с проявлением свойства централизованности в методе правового регулирования служебных отношений. В современной научной литературе справедливо констатируется необходимость повышения социальной значимости поощрительных норм путем усиления их юридических гарантий[127]. В этой связи считаем необходимым:

1) разработку в рамках административно- и служебно-правовых исследований положений *о гарантиях поощрения в сфере государственной службы,* имеющих возможность в последующем быть закрепленными как на федеральном, так и на региональном уровнях служебного законодательства Рос-

---

[126] *Чуприс О. И.* Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы // Проблемы управления (Минск). 2009. № 1 (30). С. 226.

[127] См.: *Малько А. В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2004. С. 190.

сийской Федерации;

2) научное исследование и правовое закрепление *моделей заслуженного поведения государственного гражданского служащего* – безупречной и эффективной государственной гражданской службы, особых отличий в гражданской службе. В строгом административно-теоретическом смысле, фактическим и, после его правовой оценки, юридическим основанием применения поощрения в той или иной форме является заслуга (заслуженное поведение). Думается, необходимо проводить различие между общим понятием «заслуга» («заслуженное поведение») и частным – «модель заслуженного поведения (заслуги)», так как каждая из указанных выше формулировок имеет совершенно различное смысловое значение и правовое содержание. Исследование заслуги как служебно-правовой категории должно выступить основой рассмотрения и детального уточнения свойств ее отдельных моделей. Такие шаги в некоторой мере будут способствовать созданию и укреплению гарантий реализации субъективного права служащего на поощрение, а также, что не менее актуально, «сдерживанию» практически неограниченного в настоящий момент усмотрения руководителя при применении поощрения на государственной службе.

Проявление диспозитивного метода правового регулирования служебных отношений в ходе применения мер поощрения к гражданским служащим выражается в осуществлении действий и принятии решений исключительно по инициативе представителя нанимателя (руководителя), согласно его внутреннему убеждению, исходя из субъективного анализа заслуг и личности подчиненного по службе субъекта, без внешнего воздействия, но в рамках нормативно-правовых предписаний. Достижение высоких показателей эффективности государственной службы, по мнению некоторых исследователей, возможно при особом сочетании полей «активности» и «сдерживания» в сфере государственной службы, дополненных интенсивным правовым регулированием и высокой степенью социальной активности служащих[128]. Профессио-

[128] См.: *Чуприс О. И.* Указ. соч. С. 227–229.

нальная служебная деятельность с большей долей вероятности будет отвечать требованиям эффективности и результативности в процессе регулирования их поведения, когда при наличии необходимости такая деятельность может активизироваться с помощью внешних стимулов (в том числе путем применения поощрения при наличии соответствующих оснований) либо, в некоторых случаях (например, при неправомерном поведении, проявлении чрезмерной инициативы) сдерживаться.

Говоря о поощрении в сфере государственной гражданской службы, необходимо определить его положение в структуре отрасли служебного законодательства. На наш взгляд, *совокупность правовых норм, регулирующих применение поощрения в системе государственной гражданской службы,* в целях наиболее полного и всестороннего его исследования как правовой категории должна обладать статусом комплексного (межотраслевого) правового института законодательства о государственной гражданской службе.

Анализируя исторические этапы становления и развития правового института поощрения, О.М. Киселева и А.В. Малько указывали, что меры поощрения в российском законодательстве за более чем тысячелетний этап развития из неупорядоченных и отдельных элементов «доросли» до уровня разветвленной системы, межотраслевого юридического института[129]. Обоснованно замечено, что в каждой правовой отрасли (конституционном, административном, трудовом, уголовном, гражданском праве) поощрительные нормы играют важную роль в регулировании общественных отношений, но наиболее значимое их влияние проявляется в достижении задач и целей функционирования исполнительной власти[130]. Межотраслевой характер правового института поощрения приводит некоторых ученых к мысли о необходимости наделения совокупности поощрительных норм обособленным статусом в системе российского законодательства. Такие идеи касаются формирования нового

---

[129] См.: *Киселева О. М., Малько А. В.* Институт правового поощрения в России : историко-юридический аспект // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1999. №. 3 (226). С. 40. Также см.: *Бахрах Д. Н.* Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 71 ; *Осинцев Д. В.* Методы административного воздействия. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2005. С. 101.

[130] См.: *Волкова В. В.* Поощрения публичных служащих : понятие, виды, процедура применения // Вестник Майкоп. гос. технол. ун-та. 2013. № 2. С. 78.

комплексного образования – поощрительного (наградного) права и соответствующей ему нормативно-правовой основы. Так, еще более двух десятилетий назад А.В. Малько, обращая внимание на роль и масштаб поощрительных норм в регулировании правоотношений, с серьезной долей критики смотрел на то, что в целом «процесс государственного награждения в России... регламентируется „указным“ правом»[131]. Аналогичным образом можно охарактеризовать и современное состояние института государственно-служебного поощрения, где ведущая роль в регламентации порядка, оснований, производства в целом и отдельных его процедур принадлежит ведомственным правовым актам и издаваемым в соответствии с ними приказам (распоряжениям). В этой связи для оптимизации и полноценного развития рассматриваемой сферы правового регулирования ученый предлагает выделение самостоятельной науки и специальной учебной дисциплины – поощрительного (наградного) права, отмечая, что такая наука будет содействовать постепенному становлению самостоятельной отрасли законодательства о поощрениях (наградах). После проведения в жизнь соответствующих изменений предлагается принятие Наградного Кодекса Российской Федерации, призванного систематизировать и упорядочить многочисленные правовые акты, регламентирующие поощрение, в целях ликвидации устаревшего правового материала, противоречий в поощрительных нормах, обеспечения их логичности и согласованности, введения новых недостающих юридических правил[132]. Некоторыми авторами идея кодификации соответствующего массива законодательства выражается в предложении принятия Поощрительного кодекса[133], объединяющего материальные и процедурно-процессуальные нормы, регулирующие поощрение. Среди сторонников данной идеи в различных ее вариациях –

---

[131] *Малько А. В.* Юридические поощрения как разновидность социальных санкций // Общественные науки и современность. 1998. № 4. С. 81.

[132] См.: *Малько А. В.* Поощрительно-правовая политика в России : необходимость формирования // Современное право. 2010. № 12. С. 29–32.

[133] См.: *Караваев А. Н.* Институт поощрения в государственно-служебных отношениях : правовой механизм совершенствования // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН Российской Федерации / гл. ред. *Р. А. Ромашов.* Самара : Изд-во Самарского юрид. инст-та ФСИН Российской Федерации, 2014. С. 46.

ученые-юристы Е.В. Типикина, В.А. Григорьев, А.Н. Караваев, В.В. Попова[134]. В частности, В.А. Григорьевым отмечалась необходимость выделения и разработки наградного права в качестве подотрасли конституционного права. Ученым были выделены соответствующие предмет и метод правового регулирования. Так, под предметом наградного (поощрительного) права было предложено понимать «правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу». К методам правового регулирования таких отношений автор относит: (1) законодательное закрепление оснований и порядка поощрения (награждения) лиц, имеющих заслуги перед обществом, и лишения такого блага (депоощрения); (2) предоставление лицам, имеющим определенные заслуги, поощрений (наград). Необходимость реализации такой идеи исследователь аргументирует тем, что становление наградного (поощрительного) права как отрасли права и совершенствование соответствующего массива законодательства позволит поощрению стать эффективным средством для предупреждения коррупции, поскольку будет препятствовать злоупотреблениям, сопряженным с получением выгод и привилегий путем незаконного (необоснованного) получения и предоставления поощрений (наград)[135]. На наш взгляд, что действительно актуально и, главное, вполне осуществимо в свете масштабных изменений Основного закона страны, принятых в 2020 году, так это мысль ученых о закреплении в Конституции Российской Федерации права на поощрение при условии совершения поощрительного поступка[136]. Представители юридической науки, выступившие за придание поощрительному праву определенной самостоятельности, замечают, что в государстве уже сложились определенные социальные и правовые условия, которые придают качественно новое значение роли комплексного института поощрения, а следовательно, и формированию теоретических и законода-

---

[134] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание для правового поощрения... С. 10 ; *Григорьев В. А.* Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 35–37 ; *Караваев А. Н.* Проблемы совершенствования института поощрения в государственно-служебных отношениях : перспективы развития // Правовая культура. 2017. № 2 (29). С. 59–63 ; *Попова В. В.* Поощрительные нормы современного российского права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 24–25.

[135] См.: *Григорьев В. А.* Наградное (поощрительное) право… С. 37.

[136] Подробнее, см.: *Караваев А. Н.* Проблемы совершенствования института поощрения… С. 63.

тельных основ поощрительного права[137]. С такой точкой зрения на данном этапе сложно согласиться по следующим причинам. В системе российского законодательства ранее был сформирован достаточно широкий массив поощрительных норм, применяемых для регулирования правоотношений самой различной отраслевой принадлежности – административных, служебных, гражданско-правовых, трудовых, уголовных. Определить поощрение в качестве подотрасли какой бы то ни было отрасли права не представляется возможным, так как применимо к конкретному виду правоотношений (например, административным, служебным, уголовным) действует своя, специфическая совокупность поощрительных норм. Они содержат не только материальную, но и процедурно-процессуальную составляющую. В рамках каждой отрасли права, в структуру которой включен правовой институт поощрения, соответствующие процедуры будут совершенно различны с точки зрения законодательства и практики его применения. Думается, поощрительные нормы должны рассматриваться именно в качестве комплексного (межотраслевого) правового института, так как он «… объединяет схожие, близкие нормы, относящиеся к различным отраслям права. Сложная взаимосвязь общественных отношений объективно обусловливает наличие в системе права подобных нормативных образований»[138]. А.Н. Караваев пишет, что с точки зрения системно-правового подхода поощрение необходимо рассматривать как комплексный (межотраслевой) правовой институт, регулирующий общественные отношения, связанные с представлением к поощрению лиц, совершивших поощрительный поступок, включающий в себя вопросы применения различных видов поощрений и определяющий статус поощряемого. Поощрительное законодательство, по мнению ученого, – это совокупность различных по юридической силе нормативно-правовых актов, в которых содержатся нормы материального и процессуального характера, раскрывающие предмет поощрительного права[139].

---

[137] См.: *Сергун П. П.* Поощрительные правовые нормы : проблемы теории // Право как социокультурная ценность : материалы конф. (г. Москва, 23 марта 2001 г.). М. : Изд-во Рос. прав. акад. Мин-ва юстиции Рос. Федерации, 2001. С. 88–90.

[138] См.: *Байтин М. И., Петров Д. Е.* Система права : к продолжению дискуссии // Государство и право. 2003. № 1. С. 32.

[139] *Караваев А. Н.* Институт поощрения в государственно-служебных отношениях... С. 45–46.

Институт поощрения государственных служащих ученые определяют как совокупность правовых норм (конституционного и административного права), регулирующих основания и порядок применения мер поощрения к государственным служащим, базирующуюся на поощрительном методе правового регулирования, определенных правоотношениях, на связях координации и субординации[140].

На основании вопросов, рассмотренных в данной части диссертационного исследования, считаем необходимым сделать следующие **выводы**.

1. 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 государственной службы, а также отдельные правовые институты, регламентирующие различные сферы служебных правоотношений (служебный контракт, поощрение, дисциплинарная ответственность служащих, формирование кадрового состава государственной службы). Имея достаточно обширный предмет регулирования, совокупность правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения, не может и не должна оставаться лишь частью структуры отрасли российского административного права. Служебное право уже давно «переросло» сущность его подотрасли. Если продолжить рассматривать его в качестве таковой, это приведет лишь к поверхностному восприятию содержания служебного права как науки и учебной дисциплины, что не самым лучшим образом может повлиять на качество подготовки квалифицированных юридических кадров.

Возможно, не в такой совершенной вариации, в какой она присутствует в доктринальных представлениях, но, действительно, определенная модель государственной службы в нашей стране сегодня уже сложилась и функционирует. Существующие и новые конструктивные предложения, касающиеся приведения ее в соответствие с требованиями практики государственного

[140] См.: *Липинский Д. А., Мусаткина А. А.* Понятие и основания поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 36.

управления, будут способствовать повышению эффективности и результативности действия такой модели с точки зрения достижения целей и решения основополагающих задач, поставленных российским законодателем перед системой государственной службы. Вопросы, касающиеся юридической техники в области служебного законодательства, в том числе кодификация определенного его массива, регулирующего конкретные виды государственной службы, должны исследоваться именно в рамках науки служебного права Российской Федерации. Такие шаги, с нашей точки зрения, будут способствовать повышению эффективности и качества функционирования действующей российской модели государственной службы, а также ее развитию как важнейшей составляющей механизма государства.

2. Определяя место государственно-служебного поощрения в системе законодательства о государственной гражданской службе, необходимо учитывать самостоятельный характер отрасли служебного права Российской Федерации. Поощрение гражданских служащих выступает одним из важнейших институтов в структуре данной отрасли наряду с институтами аттестации, служебного контракта, дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего. Межотраслевой характер института поощрения в общеправовом понимании обусловил необходимость обозначения специфических черт применимо к каждой отрасли законодательства, где он присутствует. В отношении института поощрения в системе государственно-служебного законодательства, на наш взгляд, таковыми выступают:

1) поощрительное правоотношение, реализуемое в системе государственной гражданской службы, является государственно-служебным отношением, направленным на непосредственное обеспечение деятельности служащего;

2) основаниями применения поощрения к государственному гражданскому служащему выступают юридические факты: действия – заслуги, объективирующиеся в соответствующих моделях заслуженного поведения: безупречной и эффективной гражданской службе, особых отличиях в гра-

жданской службе; и события – наступление определенных периодов времени, с которыми законодатель связывает возникновение государственно-служебного поощрительного правоотношения (поощрение в связи с профессиональными праздниками, юбилейными датами, выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет). Также в положениях нормативно-правовых актов можно встретить основания, содержащие дополнительные условия. Например, наличие определенного стажа государственной службы в органах государственной власти и (или) государственных органах, предшествующее получение определенной награды поощряемым.

3. Правовой институт поощрения государственных гражданских служащих – это 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).

ГЛАВА II

ПООЩРИТЕЛЬНОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВАНИЯ, СТРУКТУРА, СОДЕРЖАНИЕ

§ 1. Основания применения мер поощрения к государственному гражданскому служащему: правовая природа и проблемы юридической квалификации

Практическое применение определенных юридических методов обусловлено их способностью эффективно решать конкретные задачи государственного управления. Развитие существующих административно-правовых отношений и появление новых их разновидностей детерминирует расширение арсенала средств государственно-властного воздействия. Ввиду необходимости совершенствования не только административно-правовых методов прямого воздействия, но и позитивных методов косвенного регулирования поведения участников правоотношений, представителями юридической науки сегодня уделяется значительное внимание исследованию поощрения как средства обеспечения эффективного государственного управления. Качественная организация и надлежащее функционирование механизма его правового регулирования – в числе важнейших задач, на решение которых сегодня направлена кадровая политика в системе государственной гражданской службы.

Основания применения мер поощрения – один из ключевых аспектов, исследуемых в рамках научных трудов, посвященных вопросам действия механизма поощрения в системе государственной гражданской службы. Именно наличие оснований способно привести его в движение, так как перед правоприменителем, не располагающим информацией о том, *что* должно быть поощрено, не может ставиться вопрос *как* должно быть поощрено. Основания – «фундамент» производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих. В их качестве выступают юридические факты: действия – заслуги гражданского служащего (безупречная и эффективная гражданская служба; особые отличия в гражданской службе) и события – наступление пе-

риода времени, определенного законодателем (например, поощрение в связи с профессиональными праздниками, юбилейными датами). В нормативно-правовых положениях также можно встретить *комбинированные основания*. Таковыми могут являться, например, условия одновременного наличия заслуги и наступления определенного периода времени (выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет при безупречной и эффективной гражданской службе); указание на дополнительные условия (наличие определенного стажа работы в органах государственной власти либо государственных органах; наличие иной определенной награды, ранее предоставленной поощряемому гражданскому служащему).

Одной из предпосылок применения правового поощрения и его фактическим основанием выступает заслуга, или заслуженное поведение. Указанные термины далее будут рассматриваться в качестве взаимозаменяемых понятий, так как заслуженное поведение выступает объективированным выражением теоретико-правовой конструкции «заслуга». В научной литературе констатируется, что именно заслуга должна выступать главным основанием применения мер поощрения. Она должна являться основным правовым условием, своеобразной гипотезой, стержнем всех поощрительно-правовых норм[141]. Более того, детальное и ясное описание служебной заслуги в поощрительных нормах права позволит повысить эффективность правовых поощрений, а также создаст благоприятные условия как для их дальнейшего теоретического исследования, так и для поощрительной правовой практики[142]. Сегодня проблематика понятия и правовой природы заслуги в системе государственной гражданской службы сохраняет свою актуальность. Продолжается дискуссия ученых о том, какие действия образуют состав заслуженного поступка служащего. Отмечают, что сегодня перед наукой достаточно остро стоит задача осуществления всестороннего анализа заслуженного поведения личности, выступающего основанием для применения поощрения, так как только

[141] См.: *Волкова В. В.* Реализация поощрительных норм на государственной службе : состояние и перспективы развития // Современное право. 2016. № 10. С. 70–74.
[142] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 10–11.

четкие знания о том, что, как и когда должно быть поощрено, дают возможность разработать и закрепить в законодательстве поощрительные нормы и процедуры[143]. В отечественной правовой науке до настоящего времени не выработано единого подхода к определению понятия «заслуга», как и не содержит его ни служебное, ни иное отраслевое законодательство, несмотря на то, что в названиях либо в содержании существенного количества нормативных правовых актов присутствует такой термин. Рассматривая факторы, влияющие на выработку критериев оценки для целей применения поощрения и их эффективность, В.В. Волкова указывает на необходимость основательной теоретической разработки правовой категории «заслуга», обусловленную тенденцией расширения возможностей произвола при распределении поощрений[144]. Дальнейшее исследование правовой природы заслуженного поведения и особенностей его юридической квалификации призвано выработать единое понятие заслуги государственного гражданского служащего путем анализа состава заслуженного поступка, конкретизации юридических конструкций «безупречная и эффективная государственная гражданская служба» и «особые отличия в гражданской службе» с целью последующего закрепления их юридических характеристик в нормах российского государственно-служебного законодательства.

В исследованиях поощрения и поощрительной правовой политики в системе государственной службы значительное внимание традиционно уделяется заслуженному поведению как основанию применения соответствующих мер. Так, А.В. Малько и Е.В. Типикина, рассматривая вопросы оптимизации поощрительной правовой политики в сфере государственной службы, определяют заслуги государственного служащего (служебные заслуги) как добровольные, желательные, сознательно-волевые, добросовестные, общественно полезные, социально активные правомерные поступки государственного служащего, связанные со сверхисполнением им своих служебных обязанностей

---

[143] См.: *Типикина Е. В.* Там же.

[144] См.: *Волкова В. В.* О факторах, влияющих на эффективность и выработку критериев оценки для поощрения // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 48.

либо с достижением общепризнанных полезных результатов, превосходящих по своим масштабам результаты обычной добросовестной (безупречной) службы и выступающие основанием для применения поощрения[145]. Е.В. Трофимов указывает, что заслуга как основание награждения обладает атрибутивным признаком социальной полезности, которому в правовой системе коррелируют признаки правомерности (включая снятую за малозначительностью неправомерность) и презюмируемой виновности[146]. Выделение такого признака заслуги, как вина в ее совершении, ученый объясняет следующим образом: «… в правомерном деянии, заслуживающем награды по объективным характеристикам, виновное отношение к содеянному презюмируется, если в процессе оценки деяния не обнаружена ненадлежащая субъективная сторона. Таким образом, виновность заслуги можно считать ее признаком, но с той оговоркой, что виновность заслуги предполагается, если в ходе наградного производства не будет выявлено иное»[147]. Существует необходимость выработки и последующего закрепления на федеральном уровне государственно-служебного законодательства *формулы заслуженного поступка в системе государственной гражданской службы*, содержащей детальную юридическую характеристику моделей служебных заслуг: безупречной и эффективной гражданской службы, особых отличий в гражданской службе. К сожалению, до настоящего времени смысл данных правовых конструкций законодателем не раскрыт, в силу чего последние остаются предметом научных дискуссий. Возможность внеочередного присвоения классного чина государственной гражданской службы за особые отличия в гражданской службе регламентирована частью 15 статьи 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В отношении федеральных государственных гражданских служащих регулирование такого вопроса сегодня

---

[145] См.: *Малько А. В., Типикина Е. В.* Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы : проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 72.
[146] См.: *Трофимов Е. В.* Характеристика заслуги как основания награждения // Современное право. 2011. № 2. С. 75.
[147] *Трофимов Е. В.* Наградное право (общая часть)... С. 84.

осуществляется Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 (в ред. от 6 октября 2020 г. № 616) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»[148]; порядок применения такой меры поощрения к гражданским служащим субъектов Российской Федерации урегулирован нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации с разной степенью определенности понятия особых отличий в гражданской службе[149]. Выступая одним из путей решения проблемы неограниченного усмотрения поощряющего субъекта, предложенная формула будет способствовать оптимизации поощрительного производства в системе государственной гражданской службы, конкретизации поощрительных норм служебного законодательства, выработке единого подхода к юридической квалификации заслуженного поведения гражданских служащих.

Н.А. Гущина указывает: «Правовое поощрение побуждает личность … на осознанное стремление превзойти обычный уровень правовых требований, то есть совершить заслуги»[150]. Заслуженное поведение по отношению к поощрению выступает основанием, которое необходимо понимать как исходное условие, создающее предпосылку формирования правовой связи; как начальный этап, благодаря которому применение мер поощрения становится юридически возможным. Е.В. Типикина разграничивает понятия заслуженного поведения и заслуги, указывая, что заслуженное поведение – это социально-актив-

---

[148] См.: О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 (в ред. от 6 октября 2020 г. № 616) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 440 ; 2020. № 41. Ст. 6395.

[149] См., например: О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ (в ред. от 16 ноября 2020 г. № 102-ОЗ) // Коммуна. 2005. № 80 ; Информационная система «Портал Воронежской области в сети интернет». URL: http://www.vrnoblduma.ru/files/4site/getfile.php?g=2020&n=102-ОЗ ; О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы государственным гражданским служащим Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 26 января 2005 г. № 442-ОЗ (в ред. от 27 сентября 2019 г. № 444-ОЗ) // Собр. законодательства Еврейской автономной области. 2005. № 4; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7900201910070022 ; Об особых отличиях в гражданской службе : указ губернатора Ярославской области от 8 августа 2014 г. № 351 // Документ-Регион. 2014. № 65 ; Об утверждении Положения о присвоении классных чинов государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа государственным гражданским служащим в качестве меры поощрения : постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 февраля 2011 г. № 22-ПГ (в ред. от 23 октября 2019 г. № 138-ПГ) // Красный Север (спецвып.). 2011. № 10 ; 2019. № 88.

[150] *Гущина Н. А.* Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2004. С. 69.

ное, особо полезное, желательное правомерное поведение, превосходящее обычные нормативно закрепленные требования к должному, необходимому поведению, влекущее за собой применение мер поощрения и являющееся взаимовыгодным для отдельных лиц, государства и всего общества. Заслуга же, по мнению автора, выступает «ядром заслуженного поведения» и определяется Е.В. Типикиной как добровольный, желательный, сознательно-волевой, добросовестный, социально-активный правомерный поступок, связанный со «сверхисполнением» субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата, превосходящего по своим масштабам результаты обычных действий и выступающий основанием для применения поощрения[151].

С точки зрения науки административного права заслугу также определяют как правомерное волевое действие, превосходящее уровень установленных требований[152]. Действие поощрительной нормы распространяется не просто на деяние (в форме действия), а на такое его проявление, которое определяется учеными как «сверхнормальность»[153], «сверхисполнение»[154], «сверхнормодеятельность»[155], то есть нечто большее, чем обыкновенное следование закону. В качестве синонимичного понятия, объединяющего указанные элементы, И.В. Девяшин предложил применять термин «положительная гиперактивность»[156]. Наличие заслуги в действиях служащего признается в тех случаях, когда она не входит в круг юридических обязанностей субъекта, а лишь рекомендована правовыми нормами для совершения. Сознательной и волевой заслуга считается в том случае, если лицо, реализующее нормативно одобряемое действие, осознает, что совершает таковое в пользу другого лица, обще-

---

[151] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание… С. 7–8.
[152] См.: Общее административное право : учебник / под ред. *Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 398.
[153] Цит. по: *Трофимов Е. В.* Наградное дело в Российской Федерации : монография. М. : Юрист, 2011. С. 77–78.
[154] См.: *Малько А. В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2004. С. 197–198.
[155] См.: *Баранов В. М.* Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе : сущность, назначение, эффективность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. С. 23–24.
[156] Подробнее, см.: *Девяшин И. В.* Депоощрение по российскому праву (проблемы теории и практики) : дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 137.

ства либо государства в отсутствие соответствующей юридически закрепленной обязанности, и желает данное действие совершить.

Е.В. Трофимов называет следующие объективные признаки заслуженного поведения:

– территориальный масштаб заслуги – пространственные границы существования социальной группы (учредителя награды (поощрения определенного вида)), получившей пользу от заслуженного поведения;

– степень заслуги – ее социально-организационная характеристика, определяющая уровень заслуг (общесоциальный, отраслевой или локальный);

– сфера заслуги – область социальной жизни (отрасль публичного управления), в которой проявляется социальная польза заслуженного поведения;

– характер заслуги – степень и продолжительность участия лица в социально-полезной деятельности (единовременное достижение, участие в социально значимом коллективном действии, безупречная и эффективная гражданская служба)[157].

Преобладание морально-нравственных составляющих в определении понятия заслуженного поведения существенно усложняет правовую процедуру его квалификации, под которой понимают установление соответствия, тождества между фактическими признаками совершенных поступков и признаками конкретных составов заслуг, предусмотренных поощрительными нормами права[158]. Если реализация принуждения как метода государственно-властного воздействия обусловлена *формой*, установленной *законодателем*, то применение поощрения во многом зависит от квалификации *содержания* заслуженного поступка *правоприменителем*. Отсутствие как единого научно-правового подхода, так и нормативно-правовой регламентации понятия «заслуга» актуализирует целесообразность его критического осмысления. Определение юридической природы заслуги необходимо для грамотной и своевременной ква-

[157] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное дело и наградное право в системе правового регулирования // Юридические исследования. 2012. № 5. С. 24–89.
[158] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание... С. 8.

лификации соответствующего поведения субъекта с целью применения адекватной меры поощрения и предупреждения злоупотребления полномочиями в сфере поощрительной деятельности. Е.В. Трофимов констатирует наличие такой проблемы и, определяя ее как «неограниченную дискрецию, присущую праву награждать», указывает, что в поощрении материальный признак заслуженного поведения (практическая польза) выступает доминирующим по отношению к формальному (правомерности, по мнению ученого; с точки зрения диссертанта, таким признаком заслуги выступает сверхправомерность, что будет обосновано далее). Следствием абсолютного приоритета социальной материи над юридической формой выступают нормативно-правовая неопределенность норм, регламентирующих поощрительное производство, и возникающая ввиду этого возможность отступления от установленных законодательством правил, обусловленная наличием широких пределов усмотрения представителя нанимателя гражданского служащего в сфере поощрительной деятельности[159]. На основе анализа доктринальных положений, описывающих характерные черты заслуженного поведения, можно обозначить ее общие признаки:

– в основе заслуги лежит сознательно-волевой сверхправомерный поступок;

– материальный состав заслуженного поступка. Заслуга не может и не должна характеризоваться формальным составом, так как ее сущностью является результат, выражающийся в конкретных позитивных изменениях какой-либо сферы общественных отношений. В.М. Дуэль в числе основных признаков заслуги указывает результат, подпадающий под оценочные категории, разработанные государственными органами в целях награждения достойных кандидатур[160]. Полагаем, что результат заслуженного поступка, определяемый именно таким образом, имеет существенное значение для юридической квалификации заслуги;

---

[159] См.: *Трофимов Е. В.* Характеристика заслуги как основания награждения // Современное право. 2011. № 1. С. 72–73.

[160] См.: *Дуэль В. М.* Государственные награды как высшая форма правовых поощрений : понятие и признаки // Актуальные проблемы правоведения. 2005. № 2 (11). С. 34.

– способность выступать основанием правового поощрения.

Рассмотрев взгляды ученых на правовую природу заслуженного поведения, можно обозначить два основных подхода к его определению. Выделяют общие черты заслуги, такие как добровольность, реализация в форме позитивно направленного действия, диалектическая взаимосвязь с юридической формой поощрения, интеллектуально-волевой характер заслуженного поведения, признаваемый правоприменителем полезный результат и даже виновность заслуги[161]. Тем не менее авторы расходятся во мнениях относительно правовой природы поведения, лежащего в основе заслуженного поступка или их совокупности.

Научный взгляд на определение юридической природы заслуги как социально активного *правомерного поведения* разделяют Е.В. Трофимов, Д.А. Липинский, П.П. Сергун, В.А. Григорьев, О.В. Левашова, О.Ю. Кокурина. При некоторых терминологических различиях общее понятие правомерного поведения таково: это поведение человека, соответствующее нормам права, действующим в обществе законам и иным нормативно-правовым актам, не нарушающее их[162]. Д.А. Липинский выделяет специальный вид ответственности – поощрительную позитивную ответственность, отмечая, что поощрение в праве является одним из ярких выражений добровольной формы реализации ответственности[163]. Под позитивной юридической ответственностью ученый понимает юридическую обязанность по соблюдению требований правовых норм либо добросовестное использование предоставленных прав, реализующиеся *в правомерном поведении* субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом инстанцией оценки. Автор рассматривает поощрение в качестве составляющей позитивной разновидности такой ответственности и указывает, что ее динамической стадией выступает *правомерное поведение*, отмечая его непосредственную связь с реализацией поощри-

[161] См.: Трофимов Е.В. Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 84.
[162] См.: Алексеев С.С. Общая теория права : курс в двух томах. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 168–170.
[163] См.: Липинский Д.А. Поощрение и наказание как формы реализации юридической ответственности // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Сер.: Юридические науки. 2017. № 1 (28). С. 62.

тельных мер[164]. Рассматривая проблему реализации юридической ответственности в правомерном поведении, Е.А. Цишковский определил: «Ответственность является позитивной, если субъект права в установленном законом порядке поощряется за поведение, квалифицируемое как заслуга, либо правоотношение, в котором он участвует, продолжает беспрепятственно осуществляться»[165]. В этой связи также отмечено, что российское законодательство не содержит запрета на поощрение за исполнение обязанности или соблюдение запрета. О.В. Левашова, исследуя реализацию поощрительных норм через призму уголовно-правового регулирования, указала, что в целях развития субъективных качеств работника законодатель может учреждать поощрения за поведение, характеризуемое как нормальное повседневное исполнение обязанностей[166].

Е.В. Трофимов пишет: «социальная действительность предоставляет множество фактов, входящих в противоречие с идеей „сверхнормативности“ заслуженного поведения». В качестве примеров применения поощрения за поведение, которое сложно квалифицировать как «сверхправомерное», «сверхнормативное», ученый называет: (1) награждение за выслугу лет (единственным требованием для применения которого выступает безупречность службы, которую в узком смысле связывают с отсутствием порочащих поступков со стороны награждаемого); (2) награду за добросовестное исполнение обязанностей. «Добросовестность, – справедливо замечает Е.В. Трофимов, – это общеправовое требование к исполнению любых обязательств, поэтому говорить о „сверхнормативности“ в этом случае невозможно»; (3) награждение по статусу (примером статусного присвоения наградной формы может служить символ президентской власти – Знак Президента Российской Федерации[167]); (4)

---

[164] См.: *Липинский Д. А., Шишкин А. Г.* Меры позитивной юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2013. № 1 (306). С. 35.

[165] *Цишковский Е. А.* Юридическая ответственность в правомерном поведении // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 4 (10). С. 5.

[166] См.: *Левашова О. В.* Амнистия и помилование как поощрительные нормы уголовного права России : дис. … канд. юрид. наук. Елец, 2007. С. 51.

[167] См.: Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации и описания Специального знака Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1999 г. № 906 (в ред. от 16 декабря 2011 г. № 1631 ; с изм. от 19 июля 2018 г. № 437) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 31. Ст. 3993 ; 2011. № 51. Ст. 7459 ; 2018. № 30. Ст. 4715.

награждение за выполнение особо важных и сложных заданий[168]. В этой связи Е.В. Типикина по факультативному признаку объективной стороны состава заслуженного поступка – обстановке его совершения – выделила заслуги в обычных условиях (многолетний добросовестный труд, безупречная и эффективная государственная гражданская служба) и заслуги в экстремальных условиях (проявление героизма, мужества, отваги в условиях чрезвычайной ситуации, военных действий)[169]. Е.В. Трофимов применимо к такому основанию указывает на наличие профессий, которые «заведомо сопряжены с риском для жизни, но служебные обязанности сотрудников от этого не становятся «сверхнормативными»». Автор утверждает, что по своему характеру заслуга должна быть правомерным поведением, хотя далее справедливо указывает, что правомерность не может быть единственной чертой заслуги, иначе любое деяние в случае его правомерности влекло бы применение поощрения. Е.В. Трофимов отмечает многообразие вариантов поведения, которые при соответствующих условиях могут быть поощряемы (награждаемы): «Единственный вариант поведения, который, как таковой, не допускает награждения – это запрещенное поведение»[170].

В отечественной традиции научно-правового понимания заслуги ее основополагающей качественной характеристикой выступает *поведение, превосходящее обычные требования.* Такой позиции придерживаются А.В. Малько, В.М. Дуэль, Л.Д. Ухова, Н.А. Гущина, Е.В. Типикина, В.В. Волкова, С.В. Мирошник. Авторы указывают, что заслуга предполагает активные действия, *выходящие за рамки обычного правомерного поведения, превосходящие обычные требования правовой нормы,* давая такому свойству заслуги различные наименования: «сверхнормативность», «сверхисполнение», «сверхрезультативность», «сверхнормодеятельность», «сверхправомерное поведение». Заслуга по своей *фактической* природе правомерна априори,

---

[168] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 84.
[169] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 21.
[170] *Трофимов Е. В.* Характеристика заслуги как основания награждения // Современное право. 2011. № 1. С. 72.

но для грамотной *юридической* квалификации, после которой заслуга может выступать основанием для поощрения, необходимо определить специфику, позволяющую выделить заслуженный поступок среди иных актов социально активного правомерного поведения. Ведь, как справедливо заметила Н.А. Гущина, «люди не просто выполняют предписания поощрительных норм, а сознательно совершают действия, превосходящие заложенный в нормах права минимальный уровень правомерности»[171].

Исследуя заслугу как юридически значимый тип поведения, необходимо ответить на следующие вопросы. Во-первых, каковы основные характеристики правового поведения, способного выступать основанием юридической формы поощрения? Во-вторых, должно ли проводиться различие между правомерным и сверхправомерным поведением с точки зрения их юридической оценки и правовых последствий? В-третьих, любой ли акт социально активного правомерного поведения может быть поощряем государством?

Рассмотрев особенности юридической природы и содержания понятия заслуги в наградном праве, О.Ю. Кокурина приходит к выводу, что разграничение в законе заслуг и обычного правомерного поведения, не представляющего желательной степени общественной пользы, является прерогативой законодателя[172].

Впервые характерные черты заслуги («услужного акта») были рассмотрены П.А. Сорокиным в рамках междисциплинарного социолого-юридического исследования «Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали», впервые вышедшего в свет в 1913 году и дважды переизданного в постсоветской России (в 1992 и 2006 годах). Ученый отмечал следующие свойства заслуги:

1) «непротиворечие переживанию долженствования» – отсутствие противоречия между совершаемым поступком и субъективным пониманием

---

[171] *Гущина Н. А.* Поощрительные нормы российского права : теория и законодательная практика. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2003. С. 11.

[172] См.: *Кокурина О. Ю.* Заслуга как социально-правовое явление и понятие : определение, материальные и юридические признаки (часть 1) // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. Вып. 2. С. 197.

должного поведения;

2) «сверхнормальность», в силу чего должна исключаться возможность требования от лица совершения такого поступка со стороны иных субъектов, а также вменения его в обязанность;

3) добровольность заслуженного поведения[173].

В научной литературе отмечено, что заслуженное поведение – это не просто правомерное поведение, оно [заслуженное поведение] есть высшая форма правомерного поведения, высшая степень качества правомерности[174]. Основой заслуги, по мнению Н.Г. Богатыревой, выступает правомерное поведение личности, выходящее за рамки обычного, направленное на достижение общеполезных целей. Исследователь указывает, что некоторые авторы определяют такое поведение как «позитивно отклоняющееся»[175]. Следует согласиться с высказанной в юридической литературе точкой зрения о том, что предлагаемое в качестве поощрения благо должно сопоставляться с потребностями служащих, приводиться в соответствие с ними и предоставляться именно на основании эффективной службы. В этих целях необходимо сформулировать высокий, но реалистичный уровень результатов, ожидаемых от государственных служащих, и довести до их сведения понимание того, что таких результатов возможно достичь, приложив определенные усилия. Более того, абсолютно верно отмечено, что государственные служащие поступают правомерно не из личных соображений, а в силу своих служебных обязанностей[176]. Известно, что из содержания юридической природы заслуженного поведения исключается элемент обязанности. Таким образом, поведенческий акт, лежащий в основе государственно-служебной заслуги, следует считать сверхправомерным. Исследуя взаимосвязь поощрения и социально активного поведения как фактической основы заслуги, его реализацию на практике рассматривают в

---

[173] См.: *Сорокин П. А.* Преступление и кара, подвиг и награда : социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали. М. : Астрель, 2006. С. 119.

[174] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание... С. 7–8.

[175] См.: *Богатырева Н. Г.* Заслуга как основание поощрения // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 4А. С. 226.

[176] См.: *Нагорная Е. И.* О механизме применения мер поощрения к государственным служащим // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». 2018. Т. 4. № 10–2. С. 112–113.

двух направлениях:

1. Государственное стимулирование *правомерного* поведения управляемых субъектов. В этом случае поощрение выступает как способ повышения эффективности метода принуждения. Этим определяется вспомогательная роль первого по отношению ко второму. Стимулирование правомерного поведения в управленческом процессе используется в случае, когда достижение необходимого результата управляющего воздействия с помощью средств административно-правового убеждения и принуждения возможно, но по каким-либо причинам на данном этапе не является достаточно эффективным. При совершении правонарушения субъект не только будет привлечен к соответствующему виду ответственности, но и лишится возможности приобретения дополнительного морального или материального блага. В случае реализации правомерного поведения субъект приобретает дополнительное благо. В контексте такого направления административно-правового регулирования поощрение и принуждение выступают как гармонично дополняющие и усиливающие взаимное влияние методы государственного управления.

2. Государственное стимулирование *сверхправомерного* поведения управляемых субъектов. При использовании поощрения как административно-правового метода в данном направлении одновременное применение метода принуждения является недопустимым, так как управляемый субъект участвует в правоотношении регулятивного типа, однако применение метода убеждения в силу ряда причин (исторически сложившийся менталитет, возникшее недоверие к органам государственной власти и прочее) оказывается неэффективным. В такой ситуации административно-правовое поощрение становится единственно возможным эффективным методом достижения необходимого результата государственного управления. Здесь поощрение в отношении принуждения выступает не как взаимозависимая категория, а как вполне самостоятельное средство получения ожидаемого поведения объекта управления[177].

[177] См.: *Смоляков А. И.* Административно-правовое поощрение как перспективный метод реализации властных полномочий // Соблюдение прав человека и гражданина в деятельности сотрудников органов внутренних

Однако А.В. Малько справедливо замечает, что в контексте применения поощрения нет необходимости формулировать «два основных юридически значимых варианта поведения», так как заслуга должна отражать не простое правомерное поведение, а именно заслуженное, «связанное с неким перевыполнением»[178]. В научной правовой литературе приводится общее понимание заслуги как общественно-полезного поступка, деятельности, достойной уважения и общественного признания. Заслужить – значит своей деятельностью, действиями стать достойным, чего-либо достичь. Заслуга – это то, что заслужено, право на уважение, на признательность. Ее сущность – выход за пределы услуги, помощи, служения; оказание огромной, неоценимой помощи, превосходя возможности[179]. Н.Г. Богатырева под заслугой предлагает понимать предусмотренный законом, иным нормативным актом добровольный, общественно полезный правомерный поступок, выходящий за рамки обычного поведения, совершенный в интересах конкретного лица (группы лиц), либо общества в целом, достойный поощрения[180]. Необходимо отметить, что заслуга (заслуженное поведение) представляет собой деяние в форме действия. Заслуги, как и связанного с ней поощрения, в форме бездействия не существует. Исследуя качественные характеристики поступка, образующего состав заслуги, как правило, указывают следующее. По признаку характера волевого действия заслуженное поведение реализуется на добровольной (при отсутствии признаков порока воли – заблуждения, обмана, насилия, угрозы со стороны иного субъекта) интеллектуально-волевой основе. Последствия заслуженного поступка, всегда характеризующегося материальным составом, определяются следующим образом – признанный правоприменителем полезный результат, по своим масштабам *превосходящий* результаты обычных действий, *«сверхрезультативность» как воплощение «сверхисполнения»* (курсив наш – *Е. Т.*)

дел : сб. материалов Всероссийской заоч. конф. с междунар. участием (г. Краснодар, 22 ноября 2013 г.). Краснодар : Изд-во Краснодар. ун-та МВД Российской Федерации, 2014. С. 162.

[178] См.: *Малько А. В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2004. С. 196.

[179] См.: *Волкова В. В.* Основание для применения поощрения государственных служащих // Современное право. 2013. № 6. С. 86.

[180] См.: *Богатырева Н. Г.* Заслуга как основание поощрения... С. 229.

лицом своих обязанностей[181]. Достижение такого правового состояния рассматривают как проявление «сверхнормодеятельности» и признают ее наличие в действиях субъекта.

Исследуя субъективную сторону заслуженного поведения, П.А. Сорокин выделил три основные категории актов юридически значимого поведения:

1) акты «запрещенные» или «недозволенные» – поступки, противоречащие субъективным представлениям «должного», нарушающие собственную «должную» норму поведения;

2) акты «дозволенно-должные» – поступки, соответствующие представлениям «должного» порядка осуществления прав либо исполнения обязанностей;

3) акты «рекомендуемые». П.А. Сорокин указывает, что «такими актами для каждого будут акты, не противоречащие его представлениям дозволенно-должного поведения, но представляющие сверхнормальную роскошь, избыток над необходимым минимумом доброго поведения, каковым является дозволенно-должное поведение, и потому всегда желательные. Эти акты добровольны и потому не носят в себе никакого элемента обязанности»[182].

Признанию деяния фактическим основанием соответствующей правовой реакции (наказания либо поощрения) государства в лице его органов всегда предшествует юридическая оценка. Е.А. Цишковский констатирует: «Правовому поведению должна даваться адекватная правовая оценка». Ученый рассматривает юридическую оценку правомерного поведения, понимаемую как процесс и результат установления соответствия правомерного поведения действующим правовым нормам, в качестве сущностного признака положительной юридической ответственности, разделяя ее на позитивную и перспективную[183]. Д.А. Липинский указывает на вариативность правовой оценки правомерного поведения: «За совершением правомерного поступка следует его

---

[181] См.: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание... С. 16.
[182] *Сорокин П. А.* Преступление и кара, подвиг и награда… С. 121–122.
[183] См.: *Цишковский Е. А.* Юридическая ответственность в правомерном поведении... С. 6.

оценка, которая затем выражается либо в молчаливом одобрении со стороны общества и государства, либо в применении поощрения»[184]. Юридическая оценка, или официальная квалификация соответствующего поведения в правоприменительном аспекте направлена на уже совершенный заслуженный поступок. Правомерное поведение, которое субъект *намерен* осуществить, также подлежит оцениванию в целях прогнозирования его последствий, но уже с точки зрения субъективного правосознания индивида. Мысль, не объективированная в деянии соответствующего характера, не поощряема и не наказуема. Следовательно, дать *юридическую* оценку *намерениям*, не объективированным в деянии, в строго правовом смысле невозможно. Такое явление носит субъективный характер, соответственно, и анализироваться может лишь в форме проспективной рефлексии либо бытовой коммуникации субъектов.

Рассматривая вопрос отличия обычного правомерного поведения от заслуги, Е.А. Цишковский ставит вопрос: «Существует ли позитивная юридическая ответственность субъектов в таком правовом, а точнее, в правомерном, поведении, за которым не следует ни поощрение, ни наказание (взыскание)? … если существует, то какая юридическая оценка ему дается?»[185]. Обычное правомерное поведение – это повседневная служебная, бытовая и иная жизнь человека, соответствующая правовым нормам. Оно в полной мере соответствует нормам права. Если положительная юридическая оценка заслуженного поведения объективируется путем применения поощрения, то реакция государства на обычное правомерное поведение в некоторых исследованиях определяется как молчаливое одобрение. Так как содержанием такового в большей степени выступают морально-этические категории, одобрение сложно рассматривать с позиции нормативно-правового регулирования.

«Подобный подход к оценке обычного правомерного поведения, – заметил Е.А. Цишковский, – дает основание усомниться в наличии юридической реакции вообще, как таковой»[186]. Ученый определяет, что отсутствие приме-

---

[184] *Липинский Д. А., Шишкин А. Г.* Меры позитивной юридической ответственности… С. 36.
[185] *Цишковский Е. А.* Указ. соч. С. 7.
[186] *Цишковский Е. А.* Юридическая ответственность в правомерном поведении… С. 9.

няемого на основе действующего законодательства поощрения в случае соответствия поведения субъекта уровню общественных требований к данному виду и форме поведения понимается как *нейтральность юридической оценки.* Объективированным ее выражением может служить лишь *дальнейшее беспрепятственное осуществление* общего либо конкретного *правоотношения* (без перехода такового в охранительное или поощрительное).

Рассматривая диалектику правовой природы поощрения и юридической ответственности, отмечают следующие взаимосвязи:

Таблица 1

Вид ответственности	Определение	Юридические последствия
Позитивная юридическая	положительная юридическая оценка заслуженного поведения	правовое поощрение
	нейтральная юридическая оценка («государственное одобрение») социально-активного либо обычного правомерного поведения, не являющегося заслугой	дальнейшее беспрепятственное осуществление правоотношения, отсутствие его перехода в охранительное либо поощрительное
Перспективная субъективная, или «неофициальная перспективная квалификация»[187]	Субъективная оценка индивидом собственного будущего поведения как правомерного, сверхправомерного либо противоправного	В зависимости от уровня правосознания и субъективных целей: 1) обычное либо социально-активное правомерное поведение; 2) заслуженное поведение; 3) противоправное поведение

Д.Н. Бахрах выделил абсолютные и относительные заслуги, выступающие основанием соответствующих видов поощрения. Так, абсолютными, по мнению ученого, можно назвать подлинные заслуги, а относительными – по-

[187] Подробнее, см.: *Тюрина Н. И.* Правомерное поведение как объект исторического исследования : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 20.

лезные действия по устранению вредных последствий ранее совершенных нарушений[188]. Практическое значение качества сверхправомерности заслуженного поступка достаточно ярко проявляется именно при реализации относительного поощрения. В отличие от абсолютного, посредством которого поощряемый субъект приобретает дополнительное моральное либо материальное благо, относительное поощрение заключается в отмене либо положительном изменении характера меры взыскания. Так, Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации[189] закрепляет в качестве меры поощрения досрочное снятие дисциплинарного взыскания. Такое поощрение относительно, так как в результате его применения субъект не приобретает дополнительного блага, с него лишь полностью либо частично снимается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия дисциплинарного проступка, совершенного им ранее. Обычное правомерное поведение не может выступать достаточным основанием для применения меры поощрения в виде досрочного снятия дисциплинарного взыскания, так как ей предшествовал дисциплинарный проступок. Задача сверхправомерного положительного поступка в такой ситуации – восстановить правовое положение поощряемого субъекта, существовавшее до его привлечения к дисциплинарной ответственности.

В свете вопроса, рассматриваемого в данной части исследования, отдельного внимания требует описание конкретных моделей заслуженного поведения государственного гражданского служащего, что обусловлено необходимостью выработки единых критериев применения мер поощрения. В настоящее время федеральным государственно-служебным законодательством в качестве заслуг установлены юридические конструкции «безупречная и эффективная гражданская служба» и «особые отличия в гражданской службе». Законодательство о государственной гражданской службе субъектов Россий-

---

[188] См.: *Бахрах Д. Н.* Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 75.

[189] См.: Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. от 9 июля 2020 г. № 450) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. I). Ст. 5749 ; 2020. № 28. Ст. 4415.

ской Федерации может дополнять данные вариации заслуженного поведения иными формулировками, такими как, к примеру, успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей, продолжительная и безупречная гражданская служба[190].

Безупречная и эффективная гражданская служба является ключевым основанием применения мер поощрения к государственным гражданским служащим, установленным федеральным законодательством о государственной гражданской службе. Реализация его поощрительных норм значительно осложнена отсутствием нормативно-правового понятия и системы критериев, позволяющих грамотно квалифицировать заслуженное поведение. В научной литературе отсутствует единство мнений по данному вопросу, более того, существует точка зрения о необходимости отказа от такой формулировки основания применения мер поощрения к гражданскому служащему и ее замене термином «образцовая гражданская служба»[191]. Сторонники такого взгляда указывают, что безупречная гражданская служба не может являться заслугой, так как выступает обязанностью гражданского служащего, за исполнение которой он получает денежное содержание[192]. В частности В.В. Волкова полагает, что «безупречная и эффективная гражданская служба» в качестве формулировки основания служебного поощрения не соответствует его стимулирующим целям. По мнению исследователя, «на самом деле, за безупречную и эффективную профессиональную деятельность государственный служащий получает заработную плату»[193]. Точка зрения относительно необходимости отказа от понятия «безупречная и эффективная государственная служба» обосновывается тем, что оно имеет оценочный характер: «Остается неясным вопрос о том, как понимать «безупречность» – как отсутствие дисциплинарных взыс-

---

[190] См., например: О некоторых вопросах государственной гражданской службы Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 24 ноября 2004 г. № 363-ОЗ (в ред. от 24 сентября 2020 г. № 621-ОЗ) // Собр. законодательства Еврейской автоном. области. 2005. № 1 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7900202010080005

[191] См.: *Мусаткина А. А., Липинский Д. А.* Об альтернативных поощрительных дисциплинарных санкциях // Власть Закона. 2018. № 3 (35). С. 41–42.

[192] См.: *Малько А. В., Типикина Е. В.* Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы : проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 70–72.

[193] *Волкова В. В.* Реализация поощрительных норм на государственной службе : состояние и перспективы развития // Современное право. 2016. № 10. С. 70–74.

каний или как нечто большее, включающее не только внутреннюю оценку деятельности государственного служащего со стороны руководителей, но и внешнюю оценку, осуществляемую общественными и иными организациями. Как бы ни пытались формализовать понятие эффективности государственной службы в научных исследованиях, в различных правовых актах, а также в служебных контрактах, в конечном итоге она будет сводиться к уровню достижений тех или иных целей и показателей, которые, в свою очередь, также могут носить оценочный характер»[194]. С такой позицией сложно согласиться, так как правовая конструкция «безупречная и эффективная государственная служба» сегодня выступает одной из важнейших моделей заслуженного поведения в системе государственной гражданской службы. С точки зрения диссертанта, безупречность все-таки должна выступать составной частью понятия заслуги в системе государственной гражданской службы, так как она является базовой характеристикой поведения, позволяющего гражданскому служащему претендовать на поощрение. Понятие образцовой службы, думается, более применимо к деятельности военнослужащих, которая подчинена строгим стандартам исполнения обязанностей. Гражданская же служба предполагает более индивидуализированный характер деятельности, основное содержание которой закрепляет должностной регламент, и понятие безупречности здесь будет включать гораздо больший круг аспектов, чем четкое следование «образцу». В отечественной правовой науке данное понятие на протяжении многих лет подвергается обоснованной критике ввиду неоднозначности его содержания. В то же время, отказ законодателя от такой формулировки существенно усложнит процедуру юридической квалификации заслуженного поведения правоприменителем и превратит поощрение в предмет теоретической конструкции, не имеющей реализации в государственно-служебной практике. В юридической литературе, отражающей проблематику организации и функционирования механизма поощрения гражданских служащих, справедливо констатируется, что сегодня в правоприменительной практике складывается

[194] *Мусаткина А. А., Липинский Д. А.* Об альтернативных поощрительных дисциплинарных санкциях // Власть Закона. 2018. № 3 (35). С. 41–42.

ситуация, в которой «стоит лишь догадываться о том, каким образом следует проходить государственную службу, чтобы ее можно было назвать „безупречной и эффективной"»[195]. В этой связи считаем необходимой дальнейшую разработку доктринальных положений, уточняющих и детализирующих различные аспекты понятия безупречной и эффективной государственной службы. Основной задачей исследований, проводимых в данном направлении, должно стать преодоление оценочного характера рассматриваемого понятия путем выработки единых стандартов безупречной и эффективной государственной гражданской службы.

Под безупречностью государственной службы исследователи предлагают понимать отсутствие дисциплинарных взысканий[196], добросовестное исполнение должностных обязанностей, исполнение приказов и распоряжений вышестоящих руководителей, соблюдение правил внутреннего трудового распорядка[197]. Законодателем данная характеристика профессиональной служебной деятельности не раскрывается. Исключением являются лишь положения модельного закона «О военных ветеранах»[198], из которых на примере понятия безупречности военной службы можно сделать вывод о том, что государственная служба заключается в верности граждан, являющихся государственными служащими, принесенной ими присяге; неукоснительном исполнении Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, уставов, а также отсутствии различного рода взысканий[199]. В.И. Шарин, исследуя систему мотивации государственных гражданских служащих с позиции экономических наук, в качестве *безупречной* рассматривает службу *честную и эффективную*:

---

[195] См.: *Белоусова Ю. А.* Поощрения и награждения государственных гражданских служащих : текущее состояние и перспективы развития // Современные проблемы правотворчества и правоприменения : материал Всероссийской студ. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 21 марта 2019 г.). Иркутск : Иркутский инст-т (филиал) Всероссийского гос. ун-та юстиции (Рос. прав. акад. Мин-ва юстиции Российской Федерации), 2019. С. 97.

[196] См.: *Дякина И. А.* Служебное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 15.

[197] См.: *Братановский С. Н.* Административное право : учебник. Особенная часть. М. : Директ-Медиа, 2013. С. 106.

[198] См.: О военных ветеранах : модельный закон (принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Постановлением № 20–14 на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. II). С. 297–303.

[199] См.: *Жарикова М. С.* Виды поощрений и награждений государственных гражданских служащих // Державинский форум. 2019. Т. 3. № 11. С. 10.

«Представление к ведомственным, государственным и иным видам наград за выслугу лет должно происходить автоматически, например, по истечении определенного срока службы в обязательном порядке должен рассматриваться вопрос о награждении чиновника, и если служба за этот период была действительно безупречной, то есть эффективной и честной, то нужно принимать решение о представлении к награде»[200]. Думается, данный подход к проблеме понятия безупречной службы допускает некоторое смешение элементов безупречности и эффективности, что с точки зрения служебно-правового понимания рассматриваемой модели заслуги не совсем оправдано. Честность в качестве характеристики гражданской службы, без сомнения, должна включаться в контекст понимания безупречности. Ученые-психологи, исследующие данную категорию как социально-психологический феномен, указывают, что представления о ней в современном российском обществе остаются противоречивыми и недостаточно исследованными. При этом отмечено, что честность, являясь значимой человеческой характеристикой, играет особую роль в межличностном общении и профессиональном отборе. Наиболее актуален вопрос выявления наличия либо отсутствия рассматриваемого свойства личности при проведении конкурсных процедур по отбору кандидатов на должности, связанные с доступом к материальным ценностям, государственной тайне и иной конфиденциальной информации[201]. Осознавая масштаб и значение российского института государственной гражданской службы, несложно представить, сколь катастрофичными могут оказаться последствия наделения статусом гражданского служащего лица, морально-этические установки которого отличаются динамикой в связи с преобладанием личных интересов над интересами службы. Не допустить возникновение подобной проблемы призвана качественная организация процедуры конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы, где особое внима-

---

[200] *Шарин В. И.* Система мотивации профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Human progress. 2017. Т. 3. № 4. С. 6.

[201] См.: *Белобрыкина О. А., Палиева В. А.* Категория «честность» как социально-психологический феномен : к обоснованию проблемы исследования (сообщение 1) // Вестник по педагогике и психологии Южной Сибири. 2018. № 2. С. 29.

ние должно быть уделено выявлению идейно-ценностных установок и психологического типа личности кандидатов.

Относительно понятия *эффективной* службы Д.А. Липинский указывает: в самом обобщенном виде эффективность – это продуктивность использования ресурсов для достижения какой-либо цели. Применительно к деятельности государственного гражданского служащего, по мнению ученого, можно утверждать о рациональном использовании собственных ресурсов, материально-технических средств, человеческих ресурсов вверенного коллектива[202]. А.В. Малько и Е.В. Типикина под эффективностью гражданской службы предлагают понимать соотношение между достигнутыми результатами служебной деятельности и целями, поставленными перед гражданским служащим[203]. Ученые справедливо указывают на то, что ввиду отсутствия необходимого законодательного регулирования правоприменителю не всегда удается понять смысл и содержание терминов, которые могут быть рассмотрены как основания поощрения государственного служащего. В большинстве случаев меры поощрения применяются за достижение высоких результатов и успешное выполнение задач повышенной сложности. При реализации усмотрения поощряющего субъекта общим критерием оценки, как правило, служит показатель «выше среднего уровня»[204]. К сожалению, вопрос о том, приобретет ли государственно-служебное законодательство большую степень продуктивности и упорядоченности при введении данного критерия оценки профессиональной деятельности служащего, поставленный учеными в прошедшем столетии[205], до настоящего момента не получил однозначного ответа. Обширное значение составных элементов основной действующей формулы заслуженного поступка в системе государственной гражданской службы, безупречной и эффективной гражданской службы, ставит исследуемое понятие в ранг оце-

---

[202] См.: *Липинский Д. А., Мусаткина А. А.* Понятие и основание поощрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 28.

[203] См.: *Малько А. В., Типикина Е. В.* Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы : проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 73.

[204] См.: *Архиреева А. С., Мороз Е. С.* Вопросы развития государственной гражданской службы в Краснодарском крае // Эпомен. 2019. № 26. С. 232.

[205] См.: *Панова И. В.* Продвижение по государственной службе по Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Государство и право. 1998. № 2. С. 13–14.

ночной категории, порождая возможность проявления практически никем и ничем не ограничиваемого субъективизма поощряющего лица. Абсолютной определенностью обладает только одна характеристика такой конструкции: союз «и», соединяющий законодательную формулировку двух показателей, безупречности и эффективности, очевидно указывает на то, что безупречная, но неэффективная служба, и наоборот, не образует состав заслуженного поступка в системе государственной гражданской службы.

Безупречность гражданской службы – качественный критерий служебной деятельности. Профессиональная служебная деятельность, в полной мере соответствующая такому показателю, не должна отождествляться только с отсутствием у гражданского служащего дисциплинарных взысканий и (или) недостатков в отношении исполнения должностного регламента. Данная характеристика заслуженного поведения требует более широкого подхода к ее пониманию и, следовательно, новых идей не только в отношении ее понятийно-содержательного аппарата, но и последствий, которые способна повлечь за собой служба, не отвечающая критерию безупречности. Безупречная служба – основополагающий признак заслуженного поступка гражданского служащего, его необходимый базис, содержанием которого с теоретико-правовой точки зрения выступает правомерное поведение. Такая служба не должна отождествляться только с отсутствием у гражданского служащего дисциплинарных взысканий. Таковое выступает лишь одним из ее показателей.

Эффективность гражданской службы – материальный признак заслуженного поступка в системе государственной гражданской службы, объективированный в преобразующем воздействии института государственной службы на общественные отношения. Данный элемент заслуги соответствует признаку сверхправомерности служебного поведения. Понятие эффективной гражданской службы отражает степень положительного преобразующего воздействия профессиональной деятельности гражданского служащего на общественные отношения, выступающие объектом гражданской службы на соответствующей должности, а также качественные и количественные показатели

достижения целей и решения задач конкретного органа государственной власти.

Заслуженный поступок – деяние в форме действия, имеющее материальный состав. Нельзя недооценивать значение причинно-следственной связи между заслуженным поведением и наступившими полезными «последствиями», так как именно такой признак позволяет правоприменителю предоставить поощрение гражданскому служащему, который действительно этого достоен.

Необходимость повышения эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих неразрывно связана с одним из главных направлений совершенствования российской системы государственного управления – задачей повышения эффективности функционирования органов государственной власти. Такой вопрос касается, в частности, проблемы управления персоналом в системе государственной службы. В ходе реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261[206], были усовершенствованы некоторые кадровые технологии в системе государственной гражданской службы, в частности, внедрены программы и индивидуальные планы профессионального развития государственных служащих. Наиболее действенным инструментом, позволяющим выявить эффективность профессиональной служебной деятельности, является применение кадровых технологий оценки результативности профессиональной деятельности гражданских служащих. В качестве одного из путей совершенствования таких технологий учеными предложено использование *системы комплексной оценки*, предполагающей дополнение существующей процедуры аттестации гражданских служащих общественной оценкой качества предо-

[206] См.: О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. от 10 августа 2012 г. № 1156) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277 ; 2012. № 33. Ст. 4633.

ставления государственных услуг[207]. Основными элементами комплексной оценки, по мнению ученых, должны выступать:

– оценка квалификации гражданского служащего;

– оценка профессиональных качеств – определение соответствия проявляемых гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей профессиональных качеств, необходимых для замещения определенной должности гражданской службы;

– оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего – оценка способности гражданского служащего к достижению поставленных целей, выполнению задач и реализации планов в полном объеме с требуемым качеством в установленный срок при оптимальном использовании ресурсов, имеющихся в распоряжении органа государственной власти.

В научной литературе отмечено, что периодичность проведения оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности обусловлена замещаемой должностью гражданской службы. В отношении руководителей и заместителей руководителей государственных органов, а также гражданских служащих, замещающих должности категории «помощники (советники)» всех групп должностей такая оценка должна проводиться не реже одного раза в календарный год; для руководителей самостоятельных структурных подразделений государственных органов (департаментов, управлений) – не реже одного раза в полгода; для гражданских служащих, замещающих иные должности гражданской службы – не реже одного раза в три месяца. Итоговое значение очередной комплексной оценки, рассчитываемое как сумма последних оценок ее элементов, учитывается при проведении аттестации гражданских служащих в целях принятия по ее результатам обоснованных кадровых решений. Кроме того, результаты очередной комплексной оценки и отдельных ее элементов являются инструментом стимулирования гра-

[207] См.: *Седова О. Л., Назайкинский С. В.* Управление персоналом в системе государственной гражданской службы : проблемы и пути решения // Вестник Российского гос. гуманитар. ун-та. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2015. № 3 (146). С. 44.

жданского служащего к обеспечению и поддержанию высокого профессионального уровня[208].

Управление результативностью служащих высших должностей в настоящее время практикуется в ряде государств, таких как Канада, Великобритания, Австралия, Франция, Германия, Бельгия, Бразилия. Вместе с тем, как поясняют ученые, в некоторых странах отказались от внедрения данной технологии, так как ее использование не принесло ожидаемых результатов (Испания, Япония, Казахстан)[209]. Среди недостатков данного способа управления эффективностью и результативностью деятельности гражданских служащих руководящего состава указывают следующее. Последствия решений, принимаемых ключевыми руководителями государственного органа, проявляются со значительным временным лагом, поэтому практически во всех зарубежных странах существуют сложности с их текущей оценкой. Согласно опыту применения данной разновидности кадровых технологий, успешность воздействия служащих на подведомственную им сферу зависит не только и не столько от интенсивности прилагаемых ими усилий, сколько от внешних факторов, находящихся за пределами сферы их влияния, что также снижает объективность соответствующей оценки. Анализируя опыт зарубежных стран в применении систем управления результативностью труда государственных гражданских служащих и перспективы использования соответствующих инструментов в российской системе государственной службы, ученые отмечают, что проблема низкой мотивации государственных служащих (в том числе руководящего состава), несвязанности их деятельности с условиями вознаграждения не теряет своей актуальности как в Российской Федерации, так и в других государствах. Отсутствие очевидной связи между усилиями и результатом является существенным препятствием к созданию действенных механизмов стимулирования результативности управленческой деятельности. Вместе с тем, сформировать унифицированные должностные инструкции для каждой

---

[208] См.: *Седова О. Л., Назайкинский С. В.* Там же. С. 44–45.

[209] См.: *Божья-Воля А. А.* Оценка результативности государственных служащих руководящего состава : международный опыт и российские перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 84.

категории государственных гражданских служащих не представляется возможным ввиду комплексного и разностороннего характера их обязанностей. Отмечено, что критерии результативности государственного органа выступают соответствующим показателем в отношении их руководителей. Государственные служащие руководящего состава – должностные лица, исполняющие не рутинные, а сложные и творческие функции. В ряде зарубежных стран предусмотрена персональная ответственность руководителя за достижение той или иной цели государственного органа. При успешном достижении цели руководитель получает дополнительное вознаграждение, в противном случае он может быть понижен в должности либо уволен с государственной службы[210].

Наибольшую сложность в методологическом аспекте представляет разработка критериев и показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, их классификация и установление взаимосвязи с целями, стоящими перед государственными органами, функциями, установленными в соответствии с направлениями и специализацией деятельности. Соответствующие критерии и показатели предложено подразделять на группы. Для оценки текущего процесса важны показатели, позволяющие определить, в какой мере государственным служащим выполнены служебные обязанности, закрепленные должностным регламентом. В этой связи соответствующие требования предложено подразделять на группы. Так, для оценки текущего процесса важны показатели, позволяющие определить, в какой мере государственным служащим выполняются служебные обязанности, закрепленные должностным регламентом. Анализ непосредственного результата можно осуществить, применяя характеристики выполнения государственным служащим текущих обязательств, краткосрочных планов и поручений руководства. Оценивая итоговый эффект, важно учесть показатели, которые позволят выявить степень достижения государственным служащим целей и задач, обусловленных направ-

[210] *Божья-Воля А. А.* Там же. С. 81, 84.

лением деятельности государственного органа и структурного подразделения. При исследовании указанных элементов всегда будет иметь значение связь между видом работы и профессиональной компетенцией, необходимой для ее выполнения[211]. Методология оценки деятельности, применяемая в системе государственной гражданской службы, обладает определенной спецификой. Ее реализация в рамках концепции управления по результатам имеет определенный положительный эффект. Вместе с тем, присутствуют определенные трудности, связанные с конкретизацией критериев и показателей комплексной оценки эффективности и результативности деятельности гражданских служащих.

Принимая во внимание данное обстоятельство, считаем целесообразным дополнить статью 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», закрепляющую основные его термины, положениями 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[212] в период осуществления гражданином профессиональной служебной деятельности, результатом которого

[211] См.: *Воронина Л. И., Радченко Т. Е.* Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих // Вопросы управления. 2015. № 6 (18). С. 200–201.

[212] См.: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

стали 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* следует оценивать 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».

Установление стандарта безупречной и эффективной гражданской службы позволит, с одной стороны, упорядочить процедуру квалификации заслуженного поведения, с другой – сформировать у гражданского служащего четкое представление о том, как, когда и за что он может быть поощрен. Владение данной информацией способно выступить основой качественно нового процесса формирования индивидуальной траектории профессионального развития государственных гражданских служащих и служебной траектории их коллективов. В понимании юридической конструкции «безупречная и эффективная гражданская служба» должен быть совершен качественный переход от оценочной категории, порождающей неограниченную дискрецию в ходе процедуры квалификации заслуг гражданского служащего, к четкому этико-профессиональному стандарту, содержащему критерии безупречной и эффективной государственной гражданской службы. Ясность их определения – один из надежных путей совершенствования механизма государственно-служебного поощрения, исследовательский интерес к которому продиктован необходимостью повышения объективности поощрительного производства в системе государственной гражданской службы с целью создания такого порядка, при котором *меры поощрения* будут применяться исключительно к гражданским

служащим, своими моральными, личностными и профессиональными качествами их *заслужившим*.

Полагаем, что еще одна модель заслуги и соответствующая ей мера поощрения государственного гражданского служащего требуют более детального рассмотрения. В научной литературе отмечено, что система классных чинов выступает одним из элементов процесса прохождения государственной гражданской службы, направленных на повышение ее престижа и стимулирование гражданских служащих к продвижению по службе[213]. Частью 15 статьи 11 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» в качестве меры поощрения за особые отличия в гражданской службе предусмотрена возможность внеочередного присвоения классного чина гражданской службы (досрочно либо на ступень выше очередного по истечении срока прохождения гражданской службы в действующем классном чине). В качестве достоинства действующей законодательной формулировки следует отметить ее построение по принципу прямой связи заслуги и соответствующей ей меры поощрения. Вместе с тем, с точки зрения юридической техники рассматриваемое нормативно-правовое положение представляется более целесообразным закрепить в статье 55 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», посвященной регулированию поощрения и награждения гражданских служащих, изложив его содержание следующим образом: *«За особые отличия в гражданской службе применяется поощрение в виде внеочередного присвоения классного чина гражданской службы. Внеочередное присвоение классного чина может выражаться как в досрочном присвоении классного чина, так и в присвоении гражданскому служащему классного чина на ступень выше очередного по истечении срока прохождения гражданской службы в соответствующем*

[213] См.: *Башуров В. Б.* Основные элементы системы присвоения, сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации // Современное право. 2011. № 9. С. 32.

классном чине».

Особые отличия в гражданской службе ввиду отсутствия их нормативно-правового определения требуют более детального исследования. Содержание данной формулировки заслуги гражданского служащего в некоторой мере конкретизирует служебное законодательство некоторых субъектов Российской Федерации. Так, согласно постановлению губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 февраля 2011 года № 22-ПГ «Об утверждении Положения о присвоении классных чинов государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа государственным гражданским служащим в качестве меры поощрения»[214], особыми отличиями в гражданской службе, за которые возможно присвоение классного чина гражданскому служащему в качестве меры поощрения, признаются:

– выполнение гражданским служащим особо важного и сложного задания на основании локального нормативного акта представителя нанимателя или правового акта автономного округа либо оказание гражданским служащим содействия при решении задач, соответствующих направлению деятельности органа государственной власти автономного округа, в том числе в сфере антикоррупционной политики в системе гражданской службы;

– выполнение в соответствии с письменными поручениями представителя нанимателя или непосредственного руководителя большого объема работы, не предусмотренного должностным регламентом гражданского служащего, в течение длительного (но не менее двух месяцев) периода времени;

– выполнение в установленные сроки на высоком профессиональном уровне мероприятий, имеющих региональное значение, *повышающих эффективность и результативность* развития отдельной отрасли, автономного округа в целом. При этом результаты личного вклада гражданского служащего должны быть отражены в официальных аналитических материалах, правовых актах;

[214] См.: Об утверждении Положения о присвоении классных чинов государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа государственным гражданским служащим в качестве меры поощрения : постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 февраля 2011 г. № 22-ПГ (в ред. от 23 октября 2019 г. № 138-ПГ) // Красный Север (спецвып.). 2011. № 10 ; 2019. № 88.

– разработка и внедрение инновационных методов и технологий в работу структурного подразделения или государственного органа, которые привели *к повышению эффективности и результативности их деятельности*;

– получение государственной награды за личный трудовой вклад в развитие Российской Федерации или автономного округа.

Согласно указу губернатора Ярославской области от 8 августа 2014 года № 351 «Об особых отличиях в гражданской службе»[215], особые отличия в гражданской службе, принимаемые во внимание при внеочередном присвоении классного чина в качестве меры поощрения, и достижения, образующие состав данной заслуги, подразделяются следующим образом:

Таблица 2

Досрочное присвоение классного чина	**Присвоение классного чина на ступень выше очередного**
Классный чин, присваиваемый до истечения срока прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине, но не ранее, чем через 6 месяцев пребывания в замещаемой должности гражданской службы – не выше классного чина, соответствующего этой должности гражданской службы	*Классный чин, присваиваемый по истечении срока прохождения гражданской службы в соответствующем классном чине,* – на одну ступень выше классного чина, установленного соответствием классных чинов должностям гражданской службы для замещаемой им должности гражданской службы, в пределах группы должностей, к которой относится замещаемая должность
выполнение функций наставника в отношении одного или нескольких государственных гражданских служащих Ярославской области	выполнение функций наставника в отношении трех и более государственных гражданских служащих Ярославской области
выполнение в течение длительного периода времени (не менее трех месяцев) в соответствии с поручением представителя нанимателя дополнительно возложенных обязанностей временно отсутствующих государственных служащих, обязанностей по вакантным должностям	заслуги в служебной деятельности, отмеченные государственной наградой Российской Федерации, ведомственной наградой Российской Федерации или наградой Ярославской области
заслуги в служебной дея-	

[215] См.: Об особых отличиях в гражданской службе : указ губернатора Ярославской области от 8 августа 2014 г. № 351 // Документ-Регион. 2014. № 65.

тельности, отмеченные государственной наградой Российской Федерации, ведомственной наградой российской Федерации, наградой Ярославской области, почетным знаком Губернатора области, почетным знаком Ярославской областной Думы	

Действующее государственно-служебное законодательство иных субъектов Российской Федерации, к сожалению, не раскрывает содержания особых отличий в гражданской службе, что, на наш взгляд, является очередной существенной проблемой нормативно-правового регулирования механизма поощрения государственных гражданских служащих. Известная степень дискреции полномочий представителя нанимателя в государственно-служебных поощрительных правоотношениях обусловила необходимость более детальной формулировки составов такой модели заслуги. Полагаем, что содержание деятельности, образующей состав особых отличий в гражданской службе, должно отражать существующие потребности и ключевые направления развития системы государственной гражданской службы. В этой связи как особые отличия в гражданской службе предлагаем рассматривать следующие профессиональные достижения служащего:

– успешное проведение научных разработок в области кадровой политики и модернизации управления кадровым составом в системе государственной гражданской службы и эффективное внедрение полученных результатов в практику внутриаппаратной деятельности органов государственной власти;

– 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;

– деятельность по созданию и развитию системы управления карьерой на государственной гражданской службе, совершенствованию механизма мотивации служащих;

– разработка и результативное внедрение инноваций в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих;

– новаторство в области информационно-коммуникационных технологий в системе государственной гражданской службы.

Приведенный перечень составов особых отличий в гражданской службе, базирующийся на наиболее актуальных в настоящее время направлениях развития системы государственной гражданской службы, является открытым. Необходимы новые идеи, представляющие собой конструктивные предложения по конкретизации и закреплению в нормах федерального государственно-служебного законодательства видов профессиональной служебной деятельности, которые можно квалифицировать в качестве рассматриваемой модели заслуги.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что, несмотря на основополагающее значение категорий должностей и классных чинов государственной гражданской службы, установленных законодателем в целях обеспечения стабильности кадрового состава, возможности продвижения по службе, гарантий надлежащей оплаты труда и пенсионного обеспечения гражданских служащих, в научной литературе справедливо указано на *несовершенство существующей системы присвоения классных чинов.* Учеными приводятся конкретные цифры: так, например, Х.М. Бекмурзиева, рассматривая проблемы совершенствования механизма карьеры государственных гражданских служащих федеральных министерств, отметила, что надбавка за вновь присвоенный гражданского служащему классный чин составляет не более 5 % от суммы его должностного оклада (примерно от 790 руб. до 3237 руб.). Такое обстоятельство дискредитирует факт присвоения нового классного чина как инструмент мотивации гражданского служащего к профессиональному служебному росту. В этой связи исследователь справедливо обращает внимание на необходимость совершенствования методики присвоения классных чинов государственной гражданской службы и повышения материального обеспечения,

предоставляемого на основании факта такого присвоения[216].

Исследовав вопросы правовой природы и юридической квалификации заслуженного поведения, а также его модели в российской системе государственной гражданской службы, считаем необходимым обозначить следующие **выводы:**

1. Основой рассмотрения и детального уточнения свойств отдельных моделей заслуги гражданского служащего должно стать ее исследование как категории самостоятельной отрасли служебного права Российской Федерации. Заслуга (заслуженное поведение) выступает единственным фактическим и, после его правовой оценки, юридическим основанием применения поощрения в той или иной форме. Думается, необходимо проводить различие между общим понятием «заслуга» («заслуженное поведение») и частным – «модель заслуженного поведения (заслуги)», так как каждое из указанных выше понятий имеет различный объем. Существует потребность дальнейшего научного исследования и правового закрепления моделей фактического основания применения поощрения, таких как «безупречная и эффективная государственная гражданская служба», «выполнение заданий особой важности и сложности», различных формулировок о продолжительности служебной деятельности; большом, выдающемся, значительном вкладе в какой-либо вид деятельности. Говоря о заслуге как о центральной категории поощрительного производства, необходимо рассматривать возможность расширения перечня оснований применения правового поощрения и его будущую практическую значимость, не ограничиваясь понятием заслуженного поведения. Социально активные положительные поступки, не имеющие в своем правовом составе элементов «сверхисполнения», «сверхнормодеятельности», «сверхрезультативности», объединяемых общей теоретико-правовой категорией «сверхправомерность», необходимо рассматривать в качестве моделей иных оснований применения поощрения, выходящих за пределы понятия «заслуга».

2. Важно отметить, что государство не может и не должно поощрять

[216] См.: *Бекмурзиева Х. М.* Направления и методы совершенствования карьерного развития государственных служащих федеральных министерств // Вестник университета. 2019. № 8. С. 7.

каждое деяние, соответствующее признаку правомерности. Безусловно, остается открытым вопрос исследования иных качественных характеристик заслуги, но «стартовой точкой» преодоления существующих и будущих сложностей в процедуре ее квалификации будет выступать нормативно-правовое закрепление характеристики заслуженного поступка как разновидности социально активного сверхправомерного поведения. Рассматривать критерий сверхправомерности в составе заслуженного поведения необходимо в качестве элемента его объективной стороны. Его сущность заключается в превышении пределов предписаний правовой нормы, содержащей рекомендацию относительно социально активного правомерного варианта поведения. Указанный тип поведения – базис, качество сверхправомерности – его надстройка, которая и позволяет правоприменителю квалифицировать поступок как основание для того или иного вида поощрения. Для того, чтобы в полной мере проявить качества эффективного метода государственного управления, поощрение должно отвечать требованиям обоснованности (соразмерности его меры фактическому основанию), гласности, своевременности. Соблюдение таких принципов сможет обеспечить грамотная юридическая квалификация положительного сверхправомерного поступка лица в качестве заслуги.

3. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего – один из важнейших элементов должностного регламента государственного гражданского служащего, закрепленных на уровне федерального служебного законодательства. Исследование проблем оценки данных показателей деятельности государственных гражданских служащих с позиций доктрины административного и служебного права, а также возможностей реализации соответствующих положений на практике приобретает все большую актуальность с развитием государственно-служебных правоотношений. В настоящее время оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности обычно применяется в рамках аттестации государственных гражданских служащих, и при ее проведении уделяется внимание, в основном, экономическим показателям.

Разработка критериев такой оценки на исследовательском уровне позволит выработать единый нормативно-правовой стандарт осуществления поощрительного производства в системе государственной гражданской службы. Считаем необходимым придать результатам данной оценки, превышающим ожидаемый положительный результат деятельности служащего, статус самостоятельного основания для направления независимой экспертной комиссией соответствующего представления руководителю служащего для рассмотрения вопроса о поощрении. Также существует необходимость законодательного закрепления возможности обжалования служащим в судебном порядке отказа руководителя в возбуждении поощрительного производства при наличии достаточных оснований.

4. Квалификация заслуг – один из ключевых моментов поощрительного производства. Безусловное влияние на его качество оказывает отсутствие как нормативно-правового закрепления понятия «заслуга», так и единодушия ученых относительно определения ее правовой природы, а также отождествление общего понятия заслуженного поведения с его видовыми моделями, такими как «безупречная и эффективная государственная гражданская служба», «выполнение заданий особой важности и сложности», «многолетний добросовестный труд». Необходима основательная разработка терминологии, используемой в поощрительном производстве. Заслуга как ядро его понятийного аппарата должна исследоваться в целях предупреждения проявления субъективизма, неограниченной дискреции в государственно-служебных отношениях, связанных с применением поощрения.

5. Резюмируя исследование вопросов заслуженного поведения в системе государственной гражданской службы, необходимо определить его понятие. Таким образом, *заслуга государственного гражданского служащего* представляет собой профессиональную служебную деятельность, отвечающую требованиям безупречности и эффективности, связанную с добровольным сверхправомерным поведением, результатом которого выступают конкретные позитивные преобразования сферы общественных отношений, на которые

направлено осуществление служащим профессиональной деятельности на соответствующей должности гражданской службы.

§ 2. Структура и содержание поощрительного правоотношения в системе государственной гражданской службы

Функциональное назначение правовых отношений с точки зрения юридической науки заключается в том, что посредством их реализации юридические нормы раскрывают возможность перевода законодательных предписаний в плоскость практических действий.

Как верно заметил С.Е. Чаннов, в рамках реформирования института публичной службы обеспечение надлежащей реализации служебных правоотношений сегодня приобретает особое значение. Кроме того, сущность профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих проявляется в служении всему обществу, а не отдельному органу власти или должностному лицу, поэтому обеспечение данных правоотношений играет общесоциальную роль[217].

Отношения, складывающиеся в системе гражданской службы в ходе применения мер поощрения к служащему, выступают разновидностью государственно-служебных правоотношений. Проблемы их правового регулирования долгое время остаются предметом научной дискуссии. Сущность вопроса заключается в том, подлежит ли юридическое регулирование служебного правоотношения разделению на «государственно-служебное» и «служебно-трудовое».

Принимая во внимание известные концепции сочетания публичной и частной природы правового регулирования служебных отношений, следует согласиться с точкой зрения Ю.Н. Старилова, справедливо отметившего: «… в настоящее время (как бы не были активны и сильны стремления к установлению только единого публично-правового служебного правоотношения) вряд ли возможно говорить лишь о *публично-правовой природе* служебных право-

[217] См.: *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение / под ред. *В. В. Володина.* М. : Ось-89, 2009. С. 8.

отношений. Даже в странах с более развитыми правовыми системами регламентации отношений по функционированию профессионального чиновничества специалистами признается сложность в разграничении публично-правовых и частно-правовых начал в организации и деятельности *публичных служащих*»[218]. Интересен взгляд исследователя на идейно-смысловую специфику содержания государственно-служебного правоотношения, которое определено как отношение доверия, службы и верности служащего. При этом обоснованно замечено, что служба и верность как профессиональные обязанности государственного служащего должны находиться во взаимном соотношении с обязанностью заботы, защиты и верности со стороны государства и его органов[219].

Говоря о государственной и муниципальной службе в целом, используют термин «служебные правоотношения». Если речь идет об отношениях, складывающихся в системе государственной гражданской (а также в системах военной, правоохранительной и иных видов службы), то, как правило, под таковыми понимают *государственно-служебные* правоотношения. Все служебные правоотношения, возникающие в сфере муниципальной службы, обозначают как *«муниципально-служебные».* Служебное отношение может существовать только в форме правоотношения. Эта специфическая черта обусловлена тем, что государственные и муниципальные служащие могут осуществлять свою профессиональную деятельность, только обладая соответствующим статусом, приобретенным в установленном законом порядке[220].

Взгляды ученых на состав субъектов служебного правоотношения неоднозначны. Так, Л.А. Чиканова указывает на его трехсубъектный состав. Такую особенность исследователь объясняет «двойственностью субъекта на стороне нанимателя», заключающуюся в том, что «в служебном правоотношении одновременно могут выступать два субъекта – государство как наниматель и представитель нанимателя – руководитель государственного органа. В связи с

---

[218] *Старилов Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 102.
[219] См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016.
[220] См.: *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение… С. 9.

этим другой субъект, гражданский служащий, может находиться одновременно в правоотношениях как с государством-нанимателем, так и его представителем»[221]. Таким образом, в государственно-служебном правоотношении принимают участие три субъекта – наниматель, его представитель и гражданский служащий. При этом гражданский служащий и наниматель, согласно точке зрения Л.А. Чикановой, являются сторонами государственно-служебного отношения в целом, а гражданский служащий и представитель нанимателя – служебно-трудового, выступающего его элементом.

Позиция С.Е. Чаннова по данному вопросу такова: государство фактически выполняет функции нанимателя, так как определяет условия служебной деятельности путем нормативно-правового регулирования. Вместе с тем, ученый отмечает тенденцию действующего служебного законодательства к наделению представителя нанимателя чрезмерно широкой возможностью усмотрения, порождающую представление о его самостоятельности как субъекта служебного правоотношения. По мнению исследователя, законодатель допускает определенное смешение фигур нанимателя и представителя нанимателя. «Для того, чтобы признать представителя нанимателя самостоятельным субъектом служебных правоотношений, в настоящее время нет серьезных оснований. Таким образом, сторонами … всегда выступают служащий и наниматель»[222], – заключает С.Е. Чаннов. Ученый определяет структуру служебного правоотношения как совокупность взаимосвязанных элементов, к которым относятся субъекты (участники), объект и содержание – права и обязанности его участников. Объектом служебного правоотношения является воля его сторон к совершению определенных действий или к отказу от их совершения.

А.Б. Агапов определяет государственно-служебные отношения как разновидность публичных отношений, возникающих в связи с обеспечением полномочий государственного органа[223]. Рассматривая структуру государ-

---

[221] *Чиканова Л. А.* Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 16–17.
[222] *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение... С. 27–28.
[223] См.: *Агапов А. Б.* Административное право. В 2 т. Т. 1. Общая часть : учебник для бакалавриата и магистратуры. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016. С. 242.

ственно-служебного правоотношения, ученый разделяет его участников на императивных и факультативных. К первой группе исследователь относит нанимателя (публичный орган) либо его представителя, а также служащего. Факультативными участниками государственно-служебного правоотношения, в зависимости от его вида (ординарного либо деликтного) выступают субъекты публичного либо частного права, вступающие в данные отношения по поводу реализации прав или исполнения обязанностей перед государственным органом. Обязанности государства как нанимателя в данном случае обусловлены соответствующими правами государственного служащего, соблюдение которых и обеспечивает соответствующий публичный орган[224]. Поощрительное правоотношение – ординарное, его факультативными участниками могут выступать различные согласующие и экспертные инстанции, наградная комиссия. Участие данных субъектов в реализации правоотношения обусловлено особенностями конкретной процедуры в рамках поощрительного производства в системе государственной гражданской службы.

Важнейшей предпосылкой реализации правоотношения выступает наличие правовой связи. А.В. Поляков указывает, что таковые возникают в форме не самих прав и обязанностей, а знаний о наличных правах и обязанностях социальных субъектов. Такие связи есть связи ожидания определенного правового поведения, базирующегося на знании того, что на основании юридического факта между конкретными субъектами могут возникать взаимные права и обязанности, способна формироваться сфера их правового взаимодействия[225]. Существуя параллельно правовым отношениям, правовые связи помогают уяснить юридические возможности того или иного варианта поведения.

Как замечает Н.А. Гущина, «между правовыми связями и правовыми отношениями может и отсутствовать соответствие. Например, правовые связи в форме знания о возможности быть поощряемым за заслуженное поведение

---

[224] См.: *Агапов А. Б.* Там же. С. 243.
[225] См.: *Поляков А. В.* Общая теория права : курс лекций. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2001. С. 542–543.

могут вытекать из закона, но правоотношение как соотнесение конкретных прав и обязанностей может не возникнуть в силу отсутствия субъекта, наделенного способностью совершать осознанные действия и поступки, а также оснований для применения соответствующего поощрения. Правовое отношение может не возникнуть и при наличии субъекта, если у него отсутствует осознанная волевая установка совершить деяние, заслуживающее поощрения. Сами по себе правовые связи не порождают поощрительное правоотношение без обнаружения социального субъекта, способного отреагировать на внешние стимулы, а также без юридического факта»[226]. Более того, даже при наличии заслуг со стороны гражданского служащего право их квалификации и возбуждения поощрительного производства при наличии достаточных оснований принадлежит представителю нанимателя и реализуется в пределах его усмотрения.

Таким образом, для возникновения государственно-служебного, в том числе поощрительного, правоотношения необходимо возникновение специфической правовой связи. Моментом появления такой связи с юридической точки зрения выступает совершение таких действий, как издание акта (приказа) о назначении на должность государственной службы и заключение служебного контракта. Только с приобретением статуса государственного гражданского служащего на гражданина начинает распространяться действие норм служебного законодательства. Правовые связи являются предпосылкой поощрительного правоотношения, которое может и не возникнуть в отсутствие юридического факта (заслуги, события) либо фактического состава.

Правоотношение, связанное с применением поощрения в системе государственной гражданской службы, необходимо определить как государственно-служебное поощрительное правоотношение в системе гражданской службы. Указание на вид государственной службы является принципиальным, так как от него зависит специфика процедуры государственно-служебного поощрения.

---

[226] *Гущина Н. А.* Поощрительные нормы российского права : теория и законодательная практика. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2003. С. 9.

С.Е. Чаннов в структуру субъективного служебного права включает четыре правомочия: 1) совершать определенные действия или воздерживаться от их совершения; 2) требовать реализации своих прав от нанимателя; 3) обращаться в случае необходимости за государственной защитой своего права; 4) пользоваться определенными социальными благами на основе субъективного служебного права[227]. В то же время, как отмечает ученый, некоторые права включают меньшее число элементов. В государственно-служебном поощрительном правоотношении правомочие совершать определенные действия в рамках служебной деятельности у гражданского служащего, несомненно, присутствует. Что же касается пользования определенным благом на основе субъективного права, такое правомочие может быть реализовано только по завершении поощрительного производства. Две возможных промежуточных стадии, такие как требование гражданским служащим устранения препятствий в реализации принадлежащего ему субъективного права на поощрение от представителя нанимателя и обращение за судебной защитой такого права, в настоящий момент характеризуются определенными сложностями правоприменительной практики.

Рассматривая содержание государственно-служебного поощрительного правоотношения, прежде всего необходимо ответить на вопрос о моменте возникновения соответствующего субъективного права. Если для возникновения такого правоотношения необходим фактический состав, который определяется путем юридической квалификации заслуженного поведения представителем нанимателя, то соответствующее право появится у служащего лишь на завершающей стадии и будет содержать лишь два правомочия: 1) принять поощрение либо отказаться от него[228]; 2) пользоваться определенным благом, предоставленным ему по результатам поощрительного производства. Не все права субъектов государственно-служебных правоотношений связаны с обязанностью их реализации. Так, право на профессиональную переподготовку

---

[227] См.: *Чаннов С. Е.* Служебное правоотношение… С. 54.

[228] Право на отказ от поощрения присутствует у государственного гражданского служащего на всех стадиях соответствующего производства *(прим. Е. Т.)*.

служащего связано с обязанностью эту переподготовку проходить. Напротив, право на должностной рост на конкурсной основе является именно правом и реализуется служащим в добровольном порядке путем участия в конкурсе на вакантную должность. Проведя всю жизнь на государственной или муниципальной службе, служащий может это право ни разу не реализовать[229]. Точно так же не все права представителя нанимателя являются одновременно его обязанностями. В случае наличия оснований для поощрения государственного гражданского служащего представитель нанимателя *вправе* (но не обязан) возбудить ходатайство о применении к нему соответствующих мер, оформляемое как представление, содержащее описание оснований поощрения.

Правомочие требования реализации права на поощрение теоретически может быть реализовано посредством инициирования индивидуального служебного спора. Индивидуальный служебный спор в сфере поощрения государственных служащих как отдельный вид государственно-служебных споров выделяет В.В. Волкова[230]. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе», индивидуальный служебный спор – это неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим либо лицом, которое поступает на гражданскую службу или ранее на ней состояло, по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров. К таковым относятся комиссия государственного органа по служебным спорам и суд. Таким образом, появляется возможность обращения за защитой субъективного права государственного гражданского служащего на поощрение при наличии заслуг.

В юридической литературе можно встретить точку зрения, согласно которой в поощрительном производстве присутствуют стороны, которые представлены субъектом, ведущим данное производство, и его участниками[231].

---

[229] См.: *Чаннов С. Е.* Там же.

[230] См.: *Волкова В. В.* Рассмотрение индивидуальных служебных споров о поощрении гражданских служащих в суде // Рос. правосудие. 2019. № 10. С. 17–19.

[231] См.: Административно-процессуальное право : учебник / под ред. *А. И. Каплунова.* СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД Российской Федерации, 2015. С. 157 (авторы главы : *А. И. Каплунов, Ю. В. Бажукова*).

Данное наименование субъектов поощрительного производства представляется не совсем верным по следующим причинам. Во-первых, в соответствии с положениями отечественной процессуальной теории, стороны присутствуют там, где имеет место спор о праве – наличие противоположных материально-правовых интересов, обусловливающих разногласия, которые должны быть разрешены в определенном процессуальном (процедурном) порядке. При этом ни одна из сторон не наделена властными полномочиями по отношению к другой, что с теоретико-правовой точки зрения представляет собой отношения координации. Во-вторых, в поощрительном правоотношении, складывающемся в системе государственной гражданской службы, значимую роль играет специфика служебных отношений, носящих иерархический, субординационный характер, что в данном случае исключает любые проявления состязательности. В-третьих, учитывая особенности поощрительного производства, где поощряющее лицо не может принуждаться к выражению мнения о личности поощряемого и его заслугах, а поощряемый – не вправе заявлять о своих заслугах и требовать поощрения (соответственно, об определенном правовом интересе каждого из таких лиц в реализации поощрительного правоотношения можно рассуждать лишь абстрактно), формулировка общего наименования субъектов государственно-служебного поощрительного производства в границах процедурно-процессуальной терминологии представляется нецелесообразной. Как абсолютно верно заметил Е.В. Трофимов, «в наградном производстве вообще нет сторон дела, поскольку наградное дело нацелено только на согласие и в наградном производстве не допускается противоположность интересов»[232]. Автор отмечает, что выявление такой противоположности является безусловным основанием для прекращения производства по делу о поощрении. Ученый указывает важный критерий различия статуса его участников – их роль в формировании и выражении публичной оценки действий лица, представляемого к поощрению.

В научной литературе высказаны различные взгляды на субъектный со-

[232] *Трофимов Е. В.* Наградное право (процессуальная часть) : электрон. учеб. пособие. СПб. : Северо-Запад. филиал Российской прав. акад. Мин-ва юстиции Российской Федерации, 2014. С. 42.

став наградного (поощрительного) производства. К субъектам, ведущим поощрительное производство, относят поощряющего субъекта и его агентов, которые выполняют функции принятия итогового решения и его исполнения. В компетенцию поощряющего субъекта входит принятие решений материально-правового значения (о поощрении, его отмене, правопреемстве, лишении поощрения, восстановлении права на поощрение). В ходе поощрительного производства его основные юридические обязанности заключаются в рассмотрении поставленных перед ним вопросов, касающихся поощрения определенного лица либо коллектива, а также доведение до сведения поощряемого лица (сообщение, вручение) назначенного поощрения либо передача такого поощрения его правопреемникам. Агентами поощряющего субъекта могут выступать руководители органов государственной власти, представитель нанимателя государственного служащего, его непосредственный руководитель, управление государственной службы и кадров территориального подразделения органа государственной власти, руководители организаций, наградная комиссия. Участниками данного производства выступают:

1) лицо, в отношении которого ведется поощрительное производство; его правопреемники. Лицо, в отношении которого ведется поощрительное производство, обладает следующими правами:

– сообщать поощряющему субъекту и его агентам информацию, подтверждающую наличие оснований применения мер поощрения;

– принимать назначенное ему поощрение либо отказываться от него;

– обращаться с заявлением о выдаче дубликатов документов, подтверждающих факт применения определенной меры поощрения, в случае их утраты в обстановке, когда не имелось возможности предотвратить такую утрату;

– обращаться с заявлением о восстановлении в правах на награду;

– давать согласие на передачу соответствующих символов и документов на хранение и экспонирование в музей.

2) иные участники поощрительного производства. К данной группе субъектов поощрительного правоотношения в зависимости от вида поощри-

тельного производства могут относиться:

– инициатор поощрения, заявляющий соответствующее ходатайство;

– согласующие инстанции, представители которых могут поддерживать ходатайство о поощрении либо, наоборот, не рекомендовать применение соответствующих мер в отношении конкретного лица;

– представляющая инстанция, к функциям которой относятся представление к награде (поощрению), отмене награждения (поощрения), лишению награды (поощрения), а также подача ходатайства о восстановлении в правах на награду (поощрение);

– экспертные инстанции, представители которых в необходимых случаях при наличии соответствующего запроса со стороны субъектов, ведущих поощрительное производство, выражают профессиональное мнение относительно заявленных для поощрения достижений в порядке предварительного рассмотрения соответствующего представления;

– наградная комиссия, выполняющая функцию общественной оценки заслуг и личностных характеристик лица, в отношении которого ведется поощрительное производство, в порядке предварительного рассмотрения соответствующего представления[233].

С точки зрения диссертанта, структура поощрительного правоотношения в системе государственной гражданской службы выглядит следующим образом:

а) субъектный состав:

– поощряемый: гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, либо коллектив гражданских служащих;

– поощряющий: представитель нанимателя – руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Феде-

[233] См.: Административно-процессуальное право : учебник... С. 157–158 ; *Трофимов Е. В.* Там же. С. 59–65.

рации; Президент Российской Федерации; Правительство Российской Федерации;

б) объект – материальное и (или) нематериальное благо, предоставляемое в качестве поощрения гражданскому служащему поощряющим субъектом;

в) содержание – субъективное право гражданского служащего на поощрение. Корреспондирующая ему обязанность поощряющего субъекта предоставить материальное и (или) нематериальное благо является предметом продолжительной научной дискуссии, в рамках которой предлагаются различные варианты устранения такого пробела в законодательстве[234]. Действующее государственно-служебное законодательство позволяет говорить только лишь *о праве* представителя нанимателя государственного гражданского служащего рассмотреть вопрос о возможности поощрения служащего при наличии достаточных оснований;

г) системообусловливающие факторы (условия реализации правоотношения):

– нормативно-правовой акт, закрепляющий поощрительную норму (Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», подзаконные акты Президента Российской Федерации, подзаконные акты Правительства Российской Федерации, законодательство о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации);

– юридические факты: (1) заслуженное поведение гражданского служащего (после его официальной квалификации правоприменителем); (2) наступление события, с которым законодатель связывает необходимость применения мер поощрения, например выплата государственному гражданскому служащему единовременного денежного поощрения в связи с юбилейной датой (достижение служащим определенного возраста), присвоение почетных званий субъекта Российской Федерации; (3) издание правоприменительного

[234] Подробнее, см.: *Трофимов Е. В.* Указ. соч. С. 54–66.

акта, конкретизирующего объем субъективных прав гражданского служащего либо констатирующего их наличие.

Известно, что правоотношение представляет собой возникающую на основе правовых норм и вследствие наступления определенных юридических фактов связь субъектов права, обладающих взаимными субъективными правами и обязанностями[235]. Реализация усмотрения представителя нанимателя в системе государственной гражданской службы происходит путем осуществления действий и принятия решений исключительно по инициативе руководителя, согласно его внутреннему убеждению, исходя из субъективного анализа обстоятельств, событий, личности подчиненного по службе субъекта, без внешнего воздействия, но в рамках правового регулирования (руководителю государственного гражданского служащего принадлежит право применения в пределах предоставленных полномочий поощрения любого вида и формы)[236].

Известно, что условием применения усмотрения выступает отсутствие прямых предписаний. В этой связи В.М. Манохин справедливо констатировал наличие, как минимум, двух серьезных вопросов, связанных со служебным поощрением: «...вопрос о правовой природе поощрения: имеется ли у служащего право на поощрение? Очевидно, да, здесь сомнений и быть не может, конечно, имеется. Но в таком случае возникает и вопрос об обеспечении этого права… Вот в этом отношении наше законодательство никогда не преуспевало, то есть не содержало и пока не содержит гарантий по обеспечению мер поощрения для служащих. При таком положении дел открывается неограниченное поле применения мер поощрения служащего не на основе закона, а по усмотрению руководителя»[237]. Причиной достаточно широкого применения усмотрения в ходе правовой процедуры служебного поощрения ученый считал отсутствие конкретных оснований применения соответствующих мер. Если реализация принуждения как метода государственно-властного воздей-

---

[235] См.: *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права : учебник для бакалавров. 4-е изд., перераб и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 413.

[236] См.: *Чуприс О. И.* Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы // Проблемы управления (Минск). 2009. № 1 (30). С. 227–229.

[237] *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М. : Юристъ, 1997. С. 47–49.

ствия обусловлена *формой*, установленной *законодателем*, то применение любого вида поощрения, в частности, служебного, во многом зависит от квалификации *содержания* заслуженного поступка *правоприменителем*. К сожалению, по прошествии более чем двух десятилетий со времени возникновения таких вопросов ситуация правовой неопределенности поощрительных норм в этом отношении не претерпела значимых положительных изменений.

В различное время представителями юридической науки предпринимались попытки обосновать особенности правовой природы усмотрения поощряющего субъекта и предложить способы обеспечения субъективного права служащего на поощрение. Основные взгляды ученых на проблему усмотрения поощряющего субъекта нашли отражение в следующих идеях:

1. Существует безусловно возникающее право на поощрение при наличии заслуги, которому корреспондирует обязанность поощряющего субъекта предоставить поощрение определенного вида (формы). В.А. Винокуров, соглашаясь с такой позицией, отмечает сложность квалификации заслуженного поведения ввиду отсутствия четких условий, выполнение которых необходимо для получения награды (поощрения). Аналогичный взгляд на данную проблему высказывал С.С. Каринский, справедливо отмечая, что своеобразная природа поощрительного правоотношения затрудняет притязания заинтересованного лица и осложняет оспаривание им действий обязанных лиц даже тогда, когда поощрение предоставляется по заранее определенным показателям[238].

2. Второй взгляд на проблему заключался в существовании двух групп поощрительных норм, одни из которых прямо предусматривают право на поощрение, в других же отсутствует прямое указание на необходимость его применения. Так, Ц.А. Ямпольская связывала реализацию субъективного права на поощрение с наличием правовой нормы, содержащей положения об опреде-

[238] См.: *Бару М. И.* Охрана трудовой чести по советскому законодательству. М. : Юрид. лит., 1966. С. 15–16 ; *Винокуров В. А.* Юридическая обязанность государства пожаловать награду // Юрист. 2010. № 7. С. 10 ; *Гущина Н. А.* Поощрительные нормы российского права : теория и законодательная практика. Спб. : Юридический центр «Пресс», 2003. С. 54–56 ; Российское административное право : учебник / *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* М. : Юристъ, 1996. С. 127–128 ; *Каринский С. С.* Поощрения за успешный труд по советскому праву. М. : Госюриздат, 1961. С. 34–36.

ленных показателях, и фактических результатов деятельности, соответствующих данным нормативам. В иных случаях, по мнению ученого, такое право не возникнет даже при наличии заслуг[239]. В.М. Баранов рассматривал возможность реализации права на поощрение в зависимости от указанных в поощрительных нормах условий и результатов, и по критерию юридических последствий выделял нормы, порождающие право на поощрение и нормы, не порождающие такого права. В качестве одного из способов ограничения усмотрения поощряющего субъекта ученым было предложено закрепление на уровне Основного закона государства обязанности компетентных органов поощрять полезное для общества поведение с целью обеспечения действия поощрительных норм, не предусматривающих соответствующего субъективного права[240].

На наш взгляд, одной из причин существования проблемы дискреционных полномочий правоприменителя в поощрительном производстве является отсутствие в федеральном государственно-служебном законодательстве унифицированных положений, регламентирующих форму и содержание поощрительного производства, осуществляемого в отношении государственных гражданских служащих. В этой связи Е.В. Трофимов отметил три наиболее интересных предложения, касающихся решения проблемы ограничения усмотрения правоприменителя в поощрительной деятельности[241]:

1. Мысль о передаче вопросов поощрения в ведение судебных органов (И. Бентам), поддерживаемая некоторыми современными авторами[242]. Считаем, что такая идея вряд ли когда-либо найдет свою реализацию, так как позиция судебной власти по данному вопросу однозначна: поощрительное производство составляет исключительную компетенцию субъекта, в компетенцию которого входит применение определенных мер поощрения, вмешиваться в

---

[239] См.: *Ямпольская Ц. А.* О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М. : Изд-во АН СССР, 1959. С. 183 ; *Ее же.* Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М. : Изд-во АН СССР, 1955. С. 133.

[240] См.: *Баранов В. М.* Правовые формы поощрения в развитом социалистическом государстве : сущность, назначение, эффективность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. С. 42 ; *Его же.* Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. С. 62–64.

[241] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 60–66.

[242] См.: *Нырков В. В.* Поощрения и наказания как средство реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 3. С. 197.

которую суд не вправе. В то же время, как справедливо заметил Е.В. Трофимов, «дискреция не исключает судебной защиты прав, нарушенных в ходе произвольного использования административного усмотрения»[243].

2. Точка зрения, согласно которой неограниченная дискреция полномочий руководителя по применению поощрения выступает следствием недостаточной определенности оснований его применения[244]. В качестве решения проблемы рассматривается необходимость уточнения формулировок моделей заслуги (таких как безупречная и эффективная служба, выполнение заданий особой важности и сложности) как фактического и юридического основания применения мер поощрения служащих. В настоящее время такая идея поддерживается и активно развивается представителями различных отраслей правовой науки[245].

3. Третий взгляд на решение рассматриваемой проблемы заключался в предложении нормативно-правового закрепления, включая уровень Основного закона страны, обязанности руководства поощрять отличившихся работников[246].

Исследование категории государственно-служебного поощрительного правоотношения позволило сделать следующие **выводы.**

Ввиду неоднозначности проблемы дискреционных полномочий представителя нанимателя в государственно-служебном поощрительном производстве подход к ее решению должен отличаться комплексным характером и включать в себя следующее. Необходима разработка в рамках служебно-пра-

---

[243] *Трофимов Е. В.* Там же. С. 62.

[244] *Манохин В. М.* Там же. С. 48.

[245] См., например: *Типикина Е. В.* Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 10–11 ; *Трофимов Е. В.* Характеристика заслуги как основания награждения // Современное право. 2011. № 2. С. 70–75 ; *Богатырева Н. Г.* Заслуга как основание поощрения // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4 А. С. 224–232 ; *Кокурина О. Ю.* Заслуга как социально-правовое явление и понятие : определение, материальные и юридические признаки (часть 1) // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. Вып. 2. С. 194–199 ; *Ее же.* Заслуга как социально-правовое явление и понятие : определение, материальные и юридические признаки (часть 2) // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. Вып. 3. С. 286–293.

[246] Такую точку зрения разделяли, в частности, *С. С. Каринский, В. М. Баранов.* Подробнее, см.: *Каринский С. С.* Правовые вопросы, связанные с установлением и применением наград и поощрений за отличный труд // Правоведение. 1961. № 3. С. 80 ; *Баранов В. М.* Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе : сущность, назначение, эффективность. Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1975. С. 42.

вовых исследований положений о гарантиях поощрения в системе государственной гражданской службы, имеющих возможность в последующем быть закрепленными как на федеральном, так и на региональном уровнях служебного законодательства Российской Федерации. Это выступит основой практической реализации субъективного права служащего на поощрение при достижении соответствующих показателей профессиональной деятельности. «Право на поощрение» прекратит свое существование в виде декларативной юридической конструкции, а его реализация на практике станет полноценным юридическим производством, осуществляемым в порядке, строго регламентируемом законодательством о государственной гражданской службе Российской Федерации. Его нормативно-правовое закрепление способно выступить основой качественно нового единого нормативно-правового порядка рассмотрения дел о поощрении гражданских служащих, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению гарантий реализации права государственного гражданского служащего на поощрение, а также, что не менее актуально, «сдерживанию» практически неограниченного в настоящий момент усмотрения правоприменителя при реализации поощрительного производства в системе государственной гражданской службы.

Поощрительное правоотношение в системе государственной гражданской службы можно определить как правовую связь государственного гражданского служащего и представителя нанимателя (либо, по его представлению, иных субъектов), возникающую 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 норме государственно-служебного законодательства в качестве основания поощрения.

ГЛАВА III

ПООЩРИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

§ 1. Особенности поощрительного производства в системе государственной гражданской службы

Поощрение в системе государственной гражданской службы Российской Федерации представляет собой сложную юридическую конструкцию, практическая реализация которой, поощрительное производство, по сути является совокупностью служебных процедур. Необходимость единообразия их законодательной регламентации обусловлена существующей потребностью правоприменительной практики в закреплении на уровне федерального служебного законодательства общего механизма поощрения в системе государственной гражданской службы. Основной целью производства о поощрении (награждении) является изучение и оценка заслуг лица, представляемого к поощрению (награде), принятие и реализация соответствующего решения.

Практическое применение поощрения государственного гражданского служащего объективируется в служебном поощрительном производстве, характеризующемся динамикой, имеющем определенные стадии, в качестве которых, как правило, рассматривают:

– возбуждение ходатайства о поощрении;

– направление ходатайства о поощрении в соответствующий государственный орган;

– рассмотрение представления о поощрении и принятие решения;

– практическое осуществление поощрения[247].

Исследование любого вида поощрения в отсутствие изучения его правоприменительного механизма лишено смысла. Поощрительное производство как разновидность производства служебного – ряд внешне выраженных дей-

[247] См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. С. 478–480.

ствий представителя нанимателя либо иных субъектов по его представлению. Его волеизъявление, реализуемое в рамках компетенции, предоставляемой законодателем, должно быть доведено до сведения гражданского служащего. Выразить это иным способом, кроме действий (таких как, например, издание соответствующего приказа, объявление благодарности), невозможно. Таким образом, поощрения в форме бездействия не существует. Поощрительный метод является косвенным приемом, способом повышения показателей эффективности и результативности служебной деятельности, который путем опосредованного позитивного воздействия на волю и сознание государственного служащего способствует достижению целей, решению задач и осуществлению функций государственного управления.

В отечественной юридической литературе можно встретить различные определения производства по делам о поощрении (поощрительного производства). Так, С.Н. Махина рассматривает производство по делу поощрении служащего в качестве вида позитивного (управленческого) производства и определяет его как осуществляемую в установленном порядке специальную деятельность государственных (муниципальных) органов и должностных лиц по применению к государственному (муниципальному) служащему мер морального и материального стимулирования[248].

П.И. Кононов указывает, что поощрительное производство представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по поощрению от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, физических или юридических лиц за заслуги перед государством и обществом[249].

Исследуя особенности механизма государственно-служебного поощрения, в частности процедурных форм применения его мер в отношении служащих, В.В. Волкова рассматривает поощрительное производство как совокуп-

---

[248] См.: Общее административное право : учебник / под ред. *Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 606 (автор главы : *С. Н. Махина*).

[249] См.: *Кононов П. И.* Административно-процессуальное законодательство и проблема его кодификации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 176.

ность стадий поощрения, целью которой выступает публичное признание заслуг государственного служащего, оказание ему почета и уважения за эффективную и добросовестную службу на соответствующей должности в системе органов государственной власти[250].

Е.В. Трофимов определил производство по делам о поощрении как вид административного производства, представляющий собой урегулированную административно-процессуальными правовыми нормами деятельность публичной администрации по применению мер поощрения[251]. Такая формулировка в полной мере учитывает специфику наградных правоотношений, так как в качестве поощрительной деятельности *публичной администрации* в широком понимании можно рассматривать деятельность органов государственной власти по предоставлению государственных наград гражданам и их объединениям. Главное отличие государственно-служебного поощрения от административно-правового заключается в наличии особой правовой связи между поощряющим и поощряемым, в роли которой выступает статус государственного гражданского служащего. Поощрение государственных гражданских служащих, связанное с их профессиональными заслугами, в качестве публичной администрации по представлению представителя нанимателя осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Поощрение в системе государственной гражданской службы чаще всего применяется представителем нанимателя (руководителем служащего, управлением государственной службы и кадров территориального подразделения органа государственной власти).

В течение своего более чем полувекового существования как юридической конструкции поощрительное производство не утратило своей актуальности с исследовательской точки зрения, вопросы его содержания и места в структуре российского административного процесса также продолжают выступать предметом полемики видных ученых-административистов. Хотя сего-

---

[250] См.: *Волкова В. В.* Процедурные формы применения мер поощрения публичных служащих // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. 2014. № 9 (52). С. 103.
[251] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (процессуальная часть) : электрон. учеб. пособие. СПб., 2014. С. 16.

дня и доктриной, и самим законодателем дано ясное понимание того, *что* необходимо считать административным процессом. Абсолютно определенно можно утверждать, что административный процесс представляет собой порядок рассмотрения судом (судьей) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений. Здесь же отметим, что, по нашему мнению, поощрительное производство в общем административно-правовом смысле необходимо рассматривать как вид управленческих производств. Производство по делам о поощрении государственных гражданских служащих – как особый вид служебного производства в рамках служебного права наряду с аттестационным, дисциплинарным.

Впервые в качестве самостоятельной разновидности производство по делам о поощрениях было выделено видным представителем науки советского административного права В.Д. Сорокиным, который включал его в структуру административного процесса[252].

В это же время, в 1960-х годах, среди видных представителей советской административно-правовой науки набирает обороты широкая дискуссия о понятии и содержании самого административного процесса, получившая свое продолжение в трудах известных ученых-административистов нынешнего столетия. Ее основные положения могут быть представлены в виде следующей таблицы:

Таблица 3. Основные подходы к понятию административного процесса

Подход	Содержание административного процесса	Представители
Юрисдикционный (узкий)	Регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения[253]	Н. Г. Салищева, В. С. Тадевосян, А. А. Мельников
Управленческий (широкий)	Урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкрет-	В. Д. Сорокин, Д. Н. Бахрах, С. С. Студеникин, Г. И. Петров,

[252] См.: *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. С. 84–85.
[253] См.: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. С. 16.

	ных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях – и другими полномочными субъектами[254]	А. Е. Лунев, В. И. Попова, Е. Б. Абросимова
Судебный	Порядок рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений, главной задачей которых является обеспечение судебно-правовой защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц[255]	Ю. Н. Старилов[*], С. Н. Махина, С. З. Женетль, А. А. Никольская, Ю. В. Святохина
Комплексный («интегративный»)	Существует три вида административного процесса: административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство; каждый из которых имеет свои особенности, связанные со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение[256]	Н. Г. Салищева, М. А. Штатина[257]

В.М. Манохин связывал административный процесс не только с деятельностью государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но, прежде всего, с порядком реализации административно-правовых норм[258]. Ю.М. Козловым была высказана мысль о возможности двоякого подхода к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности. По мнению ученого, «основу для формирования понятия административного процесса как в широком (право-

[254] См.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / подг. д.ю.н., проф. *А. И. Каплуновым.* СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 204.

[255] См.: *Старилов Ю. Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5.

[*] Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Юрий Николаевич Старилов является основоположником судебной концепции российского административного процесса.

[256] См.: *Салищева Н. Г.* Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы : сб. статей / отв. ред. *Л. Л. Попов, М. С. Студеникина.* М. : Юристъ, 2004. С. 221–232.

[257] См.: *Штатина М. А.* Эволюция теории административного процесса в научных работах Заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 23.

[258] Цит. по: *Старилов Ю. Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 115.

применительном), так и в узком (правоохранительном) смысле составляет административно-процессуальная деятельность: а) административно-процедурная; б) административно-юрисдикционная»[259]. П.И. Кононов в зависимости от места административного процесса в механизме административно-правового регулирования и административно-правовой защиты, а также субъектов, принимающих участие в его организации и осуществлении, выделяет два вида административного процесса – исполнительно-административный (в ходе которого рассматриваются и разрешаются различные категории административных дел, в том числе *публично-поощрительные дела*) и судебно-административный процесс (административное судопроизводство)[260]. Приведенный перечень позиций исследователей можно было бы продолжить, но, думается, указанных точек зрения достаточно, чтобы убедиться в существенной дифференциации доктринальных подходов к понятию и содержанию административного процесса. Сегодня административно-правовая теория, выработавшая определенное количество значимых концепций, касающихся его понятия, содержания и соотношения с понятиями «процедура» и «производство», нуждается в едином подходе, отсутствие которого создает существенные препятствия на пути исследования конкретных юридических процедур и производств.

Диссертант придерживается судебной концепции административного процесса, о которой ярко и убедительно говорит Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Юрий Николаевич Старилов. Анализируя соотношение понятий «административный процесс» и «административная процедура», ученый приходит к справедливому выводу о том, что «вряд ли можно ставить знак равенства между административным процессом и административными процедурами. Хотя сами по себе „процессуальные“ признаки характерны и для процесса, и для процедур. Но для точности юридической терминологии и техники целесооб-

[259] Цит. по: Административные процедуры : монография / отв. ред. *Л. Л. Попов, С. М. Зубарев.* М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 13.
[260] См.: *Кононов П. И.* Современные проблемы понимания административного процесса // Вестник Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 64–65.

разно когда-то разграничить эти понятия, законодательно установив их содержание, признаки, пределы применения»[261].

Искусственно продолжаемая полемика вокруг ключевых понятий административно-правовой теории не имеет никакого смысла, более того, отрицание очевидного положения вещей существенно тормозит работу как исследователя, так и правоприменителя. В ситуации, складывающейся таким образом, по верному замечанию Ю.Н. Старилова, «…допустимо так называемое „принудительное“ торможение, „остановка“ тех или иных дискуссий, задачей которых была выработка общих рекомендаций и одного общего решения по обсуждаемым вопросам. Как видно, сегодня в дискуссии о понимании административного процесса…, к сожалению, сложилась ситуация, когда она уже „вредит“ процессу выработки реально значимого решения. Поэтому законодатель может и обязан прекратить затянувшуюся и, с нашей точки зрения, уже ставшей бессмысленной полемику, которая „топчется на одном и том же месте“ без ясных перспектив выхода из творческого “тупика“»[262]. Законодательный итог данной дискуссии, полагаем, был подведен в 2015 году принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации[263].

Вопрос о содержании поощрительной деятельности правового характера также неоднозначен. При этом существует очевидная связь между конкретным взглядом на природу административного процесса и определением содержания поощрительного производства.

Так, С.Н. Махина выделяет совокупность *процедур позитивного управления,* которую включает в состав *управленческого (административно-процедурного) процесса* (курсив наш – *Е. Т.*), определяемого как «совокупность правил реализации упорядочивающего воздействия органами исполнительной

---

[261] *Старилов Ю. Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 134.

[262] *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 329.

[263] См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г. № 428-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080062

власти для достижения управленческих целей»[264]. В состав управленческого процесса наряду с другими производствами и процедурами исследователь включает и производство по делам о поощрении. Ю.М. Козлов, Н.Г. Салищева, А.В. Лунев не выделяли самостоятельный вид производства, связанный с применением поощрения[265]. К правонаделительным административно-процессуальным производствам отнесли данное производство В.Д. Сорокин, Д.Н. Бахрах, А.С. Адушкин. Определенный интерес также представляет взгляд И.В. Пановой, определившей порядок поощрения по службе как элемент структуры кадрового (служебного) производства, которое необходимо рассматривать в числе производств административно-правонаделительного процесса[266]. В качестве критерия разделения производств на виды предлагается содержание административного дела, подлежащего разрешению. Некоторые ученые говорят об особой разновидности административного производства, в котором можно выделить обязательные и факультативные стадии. В числе обязательных стадий названы прием на службу, аттестация, присвоение классных чинов, прекращение службы. Факультативными стадиями выступают перевод на другую должность, поощрение, привлечение к дисциплинарной ответственности[267].

На возможность придания поощрительному производству самостоятельного статуса в структуре как административного, так и юридического процесса в целом указывает Е.В. Трофимов. Исследователь обозначает следующие особенности данной разновидности юридических производств:

– существом дела, рассматриваемого и разрешаемого в ходе поощрительного производства, выступает избрание и применение меры поощрения в отношении лица, имеющего определенные заслуги;

– метод поощрения, получающий свою объективацию в соответствую-

---

[264] См.: *Махина С. Н.* Административный процесс и административное судопроизводство : влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 143.

[265] См., например: *Салищева Н. Г.* Указ. соч. ; *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М. : Изд-во Московского гос. ун-та, 1967.

[266] См.: *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. М. : Норма, 2003. С. 50, 96, 127.

[267] См.: Государственная и муниципальная служба : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. *Е. В. Охотского.* 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 143–144.

щей процедуре, исключает применение какого-либо принуждения в ходе производства к его участникам. На поощряемого не возлагается обязанность принимать поощрение, он вправе отказаться от таких действий на любой стадии процедуры. Недопустимым в отношении поощряющего является понуждение в любой форме к выражению мнения относительно заслуг и личности кандидатуры на поощрение;

– необязательность завершения производства. Поощрительное производство, по результатам которого поощрение не предоставлено, не требует официального прекращения путем издания соответствующего правового акта управления;

– юридические свойства распорядительного акта о поощрении. Такой акт с правовой точки зрения обязывает поощряющего субъекта предоставить поощрение, однако не порождает юридической обязанности субъекта поощряемого принять такое поощрение[268].

Из категории поощрительного производства как административного производства и одной из правовых форм деятельности органов публичной власти исключаются следующие виды поощрительной деятельности:

– поощрение работников в рамках трудовых (а не служебных) отношений, так как работодатель применяет к работникам меры поощрения в соответствии с положениями трудового законодательства, относящегося к сфере регулирования частного права. Здесь необходимо проводить отличие между общим регулированием поощрения (поощрительного производства в отношении наемных работников[269]) и специальной регламентацией поощрения субъектов, обладающих публично-правовым профессиональным статусом. Суть данного разграничения состоит в следующем: в первом случае реализация поощрительных правоотношений находится в сфере действия частного права, во втором – регулирование осуществляется с использованием публично-правовых начал;

---

[268] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (процессуальная часть)… С. 8.

[269] См.: Трудовое процедурно-процессуальное право : учебное пособие / под ред. *В. Н. Скобелкина.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. С. 139.

– применение мер поощрения к обучающимся и воспитанникам (исключением являются курсанты и слушатели военных учебных заведений) в рамках образовательных отношений, регулируемое локальными актами соответствующего учебного заведения;

– применение неправовых (неофициальных) форм поощрения (общественных, корпоративных). Отмечено, что таковые относятся к сфере реализации наградной автономии и в этом качестве не подлежат позитивному правовому регулированию и не имеют юридической процессуальной формы[270].

В.В. Волкова справедливо обращает внимание на несоответствие поощрительного производства устоявшимся в юридической науке представлениям о процессе как юридической категории, сформировавшимся под влиянием издавна существующих его разновидностей – гражданского и уголовного[271].

Отсутствием единой позиции ученых в отношении места поощрительного производства в системе административного права (процесса) и вариативностью исследовательских подходов к его определению обусловлен и дифференцированный характер классификации данного производства. Так, П.И. Кононов в зависимости от вида поощрения и специфики его применения обозначил следующие разновидности производств по делам о поощрении:

1) наградное производство – производство по представлению граждан к государственным наградам (звание Героя Российской Федерации, звание Героя Труда Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия, почетные звания Российской Федерации);

2) премиальное производство – производство по присуждению государственных премий в области правозащитной, благотворительной, космической деятельности, туризма, средств массовой информации;

3) благодарственное производство – производство по награждению благодарностями, почетными грамотами, ценными подарками, нагрудными знаками, почетными дипломами[272].

---

[270] См.: *Трофимов Е. В.* Там же. С. 17–18.

[271] См.: *Волкова В. В.* Поощрительное производство : общая характеристика // Современное право. 2011. № 1. С. 33–34.

[272] См.: *Кононов П. И.* Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации :

А.И. Каплунов выделяет не только *виды*, но и *типы поощрительного производства*. Так, по критериям, аналогичным вышеобозначенным, ученый называет следующие *виды* поощрительного производства:

1) производство по делам о дисциплинарных поощрениях;

2) производство по делам о поощрениях (наградах), установленных федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) производство по делам о награждении государственными наградами (наградное производство).

Исследователь отмечает, что дисциплинарные поощрения применяются субъектами дисциплинарной власти в рамках внутриорганизационной деятельности органов государственного управления. Правовая регламентация производств по делам о дисциплинарных поощрениях осуществляется законодательством, регулирующим организацию и функционирование конкретных разновидностей государственной службы – гражданской, военной, а также государственной службы иных видов[273].

Сложно согласиться с наименованием конструкции «дисциплинарное поощрение», преимущественно используемой в законодательстве о поощрении в системе военной службы, так как указанная формулировка, с точки зрения соискателя, содержит два взаимоисключающих понятия. Дисциплина в правовой сфере определяется учеными как подчинение правилам поведения, порядку деятельности и отношений, установленных для организованной общности, социальной группы (коллектива), отдельного индивида. Посредством нее достигается необходимое единство действий отдельных лиц, деятельности социальных коллективов, жизнедеятельности общества в целом[274].

Термин «дисциплинарный» имеет несколько толкований:

1) относящийся к какой-либо дисциплине – самостоятельной отрасли,

---

дис. … д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 177.

[273] См.: Административно-процессуальное право : учебник / под ред. *А. И. Каплунова.* СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД Российской Федерации, 2015. С. 156 (авторы главы : *А. И. Каплунов, Ю. В. Бажукова*).

[274] См.: *Максакова Е. Н.* Дисциплина в правовой сфере : теоретико правовые проблемы и обоснования : автореф. … дис. канд. юрид.наук. Грозный, 2020. С. 16.

разделу определенной науки;

2) исправительный, связанный с делами о нарушении дисциплины;

3) производимый с целью пресечь нарушение дисциплины[275].

В традиционном правовом понимании «дисциплинарной» может являться ответственность преимущественно в негативном (ретроспективном) ее значении.

Юридическая природа поощрения такова, что его обязательной предпосылкой, неотъемлемым элементом в любом случае выступает заслуга, но никак не дисциплинарный проступок. Меры поощрения не применяются в целях исправления нарушителей дисциплины либо пресечения ее несоблюдения. Меры поощрения, предусмотренные дисциплинарными уставами в системе военной службы[276], также не становятся от этого дисциплинарными, так как сущность юридической категории поощрения заключается в приобретении поощряемым субъектом дополнительного блага морального либо материального характера на основании *заслуженного поведения*, которое никаким образом не связано с совершением дисциплинарного проступка.

Дисциплина в правовой сфере отождествляется учеными с формой реализации правомерного поведения, тогда как правовая природа заслуги предполагает действия, выходящие за рамки нормативно установленных требований в положительном смысле. Безусловно, существуют различные формы поощрения за соблюдение локально устанавливаемых правил дисциплины, выступающие эффективным средством стимулирования соответствующего правомерного поведения. Вместе с тем, воспитание государственных гражданских служащих в целях соблюдения ими служебной дисциплины не является задачей соответствующей системы. Применимо к системе государственной гражданской службы, служебная дисциплина – это обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с Феде-

[275] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Указ. соч. С. 167.

[276] См., например: Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. от 9 июля 2020 г. № 450) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. I). Ст. 5749 ; 2020. № 28. Ст. 4415.

ральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом. Однако простое ее соблюдение не выступает основанием поощрения или награждения служащего и не приравнивается к безупречной и эффективной гражданской службе либо к особым отличиям в гражданской службе. Соблюдение служебной дисциплины на гражданской службе – требование, выступающее неотъемлемым элементом статуса государственного гражданского служащего, его непосредственной обязанностью. Юридическая сущность заслуженного поведения исключает из его содержания элемент обязанности. Таким образом, соблюдение гражданским служащим служебной дисциплины нельзя отнести к основаниям применения мер поощрения.

В этой связи доктринальная формулировка «дисциплинарное поощрение» применительно к системе государственной гражданской службы представляется не совсем корректной. Полагаем, что, учитывая приведенные выше аргументы, более целесообразно было бы определять поощрение, применяемое в рамках определенной системы государственной службы, как *статусное поощрение* (так как имеется очевидная юридическая связь с правовым положением государственного гражданского служащего; военнослужащего; служащего, состоящего на государственной службе иных видов). Производство, в ходе которого решается вопрос о применении мер поощрения к государственному служащему, необходимо понимать как *производство по делам о статусных поощрениях*, так как именно с момента приобретения соответствующего *публично-правового статуса* гражданин получает возможность, осуществляя свою профессиональную деятельность таким образом, чтобы она соответствовала требованиям безупречности и эффективности, проявляя особые отличия в гражданской службе, быть представленным к поощрению либо государственной награде. К статусному поощрению, кроме поощрения государственных гражданских служащих, военнослужащих, муниципальных служащих, можно отнести, например, поощрение в системе органов адвокатуры, проку-

ратуры. К тому же, в отличие от дисциплинарного производства, где основной задачей является подтверждение либо опровержение факта совершения дисциплинарного проступка, основная идея, направленность поощрительного производства состоит не в стремлении к опровержению положительной оценки заслуг и личности награждаемого лица, а в достижении и фиксации единого мнения, выраженного в этой публичной позитивной оценке и официальном ее закреплении, не допускающим двусмысленного толкования[277].

В качестве *типов* производства по делам о поощрении А.И. Каплунов рассматривает следующие:

– конкурсное производство;

– индивидуальное производство о поощрении;

– списочное производство[278].

В системе государственной гражданской службы чаще всего применяются индивидуальный и списочный тип производства по делам о поощрении.

По критериям природы и характера применяемых органами публичной власти поощрений, сферы правовых отношений, в которой они установлены и применяются, а также их процедурных особенностей Е.В. Трофимов выделяет следующие виды поощрительного производства:

– служебно-поощрительное производство;

– уголовно-поощрительное производство;

– наградное производство.

Ученый определяет служебно-поощрительное производство как порядок применения должностными лицами органов публичной власти обычного рода поощрений к государственным и муниципальным служащим. Е.В. Трофимов отмечает, что материальные поощрительные отношения такого вида складываются в рамках служебных правоотношений, а сами поощрения применяются за служебные заслуги[279]. Меры поощрения, применяемые в системе государственной гражданской службы, исследователь выражает

---

[277] См.: *Трофимов Е. В.* Наградное право (процессуальная часть)… С. 42.
[278] См.: Административно-процессуальное право : учебник… С. 159–161.
[279] См.: *Трофимов Е. В.* Там же. С. 19–20.

конструкцией «обычные поощрения по службе». Ученый указывает, что специфика производства по применению служебных поощрений определяется не формой, а сущностью, которая заключается в следующем. По мнению Е.В. Трофимова, обычные поощрения отмечают рядовые заслуги, не выходящие за рамки добросовестного исполнения службы и приносящие пользу лишь в небольшом масштабе деятельности органа государственной власти, где гражданин осуществляет профессиональную служебную деятельность на соответствующей должности. Обращая внимание на такую специфику служебного поощрения, автор приходит к выводу, весьма точно отражающему ситуацию, которая на протяжении многих лет складывается в правоприменительной практике: «само служебно-поощрительное производство не представляет собой знаменательного события. В нем нет размаха и представительной общественной оценки, отсутствует торжественный ритуал, оно не останется в социальной памяти коллектива и будет безвестным для широкой публики. Вопросы применения служебных поощрений принято рассматривать единолично и в порядке подчиненности. Участие общественности в служебно-поощрительном производстве исключено, и только о факте поощрения принято сообщать коллективу органа публичной власти (организации). Но и в случае оповещения коллектив является не участником поощрительного производства, а всего лишь собранием подвластных лиц (социальной группой), претерпевающих позитивную оценку заслуг поощренного служащего»[280].

Отмечая особенность процедур, связанных с поощрением, В.В. Волкова указывает, что таковые не являются типичными для организаций различных форм собственности и ведомственной принадлежности. Они могут быть чрезмерно сложными либо, наоборот, упрощенными. Однако вне зависимости от этого обстоятельства реализация процедуры поощрения требует поэтапного соблюдения определенного порядка, отступление от которого может повлечь нарушение материальных прав и обязанностей[281]. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос разработки и закрепления *нормативно-правовой*

[280] *Трофимов Е. В.* Наградное право (процессуальная часть)… С. 21–22.
[281] См.: *Волкова В. В.* Поощрительное производство… С. 34.

модели процедуры квалификации служебных заслуг. Исследуя модель правовой процедуры с точки зрения юридической техники, Е.А. Мамай определяет ее как закрепленный в системе норм права порядок последовательного осуществления юридически значимых действий, направленных на достижение единой цели определенным субъектом (субъектами) правореализации. С этой точки зрения модель юридической процедуры и сама процедура взаимодействуют между собой как форма и содержание[282]. Структуру нормативной модели правоприменительной процедуры ученый обозначает как совокупность субъекта, субъективной стороны, объекта и объективной стороны, то есть фактически отождествляет ее с такой конструкцией, как состав правонарушения. Под моделируемой процедурой, на наш взгляд, необходимой понимать нормативно-правовой порядок реализации *регулятивных правоотношений*, так как для охранительных установлен процессуальный порядок их объективации.

Более эффективным, с нашей точки зрения, является конструирование данной модели в отраслевых исследованиях. Отраслевая принадлежность процедуры играет первостепенную роль в определении ее элементов и критериев результативности. Так, например, Е.А. Дегтярева указывает, что нормативная модель *административной* правоприменительной процедуры должна четко определять ее целевое назначение; тип основных отношений; круг лиц, участвующих в процедуре; акты поведения, которые могут или должны совершить участники правоотношения; последовательность их совершения; сроки и место осуществления отдельных действий и процедуры в целом; правовые средства, обеспечивающие ее функционирование (гарантии)[283]. В настоящий момент законодательство, регламентирующее поощрение государственных гражданских служащих, не отличается исчерпывающим содержанием данных элементов, ввиду чего нуждается в определенных изменениях. Для того, чтобы они могли быть задействованы в правоприменительной практике, необхо-

---

[282] См.: *Мамай Е. А.* Модель юридической процедуры как технико-юридическая конструкция // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 465.

[283] См.: *Дегтярева Е. А.* Административные процедуры : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 18.

дима качественная разработка теоретической *модели юридической процедуры* квалификации заслуженного поведения государственного гражданского служащего с точки зрения доктринальных основ отраслей административного и служебного права. В дальнейшем ключевые аспекты ее содержания могут быть закреплены в законодательстве в качестве *основ юридической процедуры* квалификации заслуженного поведения в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Данная **модель**, на наш взгляд, должна выглядеть следующим образом.

1. Цели поощрения гражданского служащего. В данной роли выступает качественная и эффективная реализация целей, решение задач и исполнение функций конкретных органов государственной власти, то есть высокая результативность развития значимых для государства и общества направлений, для модернизации которых и создается конкретный государственный орган. Кроме того, самостоятельными целями поощрения в системе государственной гражданской службы являются признание и вознаграждение достойного труда гражданского служащего, создание здоровой конкуренции, сокращение вероятности проявления коррупциогенных факторов в ходе применения мер поощрения к гражданским служащим, обеспечение прозрачности процедуры должностного роста в системе государственной гражданской службы.

2. Тип основного правоотношения, в рамках которого реализуется поощрительное производство. Применение мер поощрения к гражданским служащим осуществляется в рамках государственно-служебных правовых отношений, существующих между представителем нанимателя и гражданским служащим с момента приобретения последним соответствующего правового положения.

3. Основания возникновения поощрительного правоотношения. Для инициирования поощрительного производства в отношении гражданского служащего необходим следующий фактический состав:

– наличие в действиях гражданского служащего признаков заслуг, то есть осуществление профессиональной деятельности образом, соответствую-

щим высоким критериям моделей заслуженного поведения;

– квалификация служебных заслуг в форме проведения независимой оценки эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданского служащего специально формирующейся для этих целей комиссией экспертов в сфере государственной гражданской службы;

– положительное решение, принимаемое по результатом такой оценки, направляется для получения согласия руководителю гражданского служащего (представителю нанимателя), а также в управление государственной службы и кадров органа исполнительной власти, в структуре которого гражданин осуществляет профессиональную служебную деятельность;

– в случае одобрения решения независимой экспертной комиссии о представлении государственного гражданского служащего к поощрению его руководителем (представителем нанимателя) и управлением государственной службы и кадров соответствующего органа исполнительной власти независимой экспертной комиссией принимается итоговое решение о поощрении гражданского служащего.

4. Круг участников поощрительного производства. Поощряемый субъект – государственный гражданский служащий либо коллектив гражданских служащих органа исполнительной власти. Поощряющий субъект – независимая экспертная комиссия по оценке эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего, представитель нанимателя (руководитель гражданского служащего), управление государственной службы и кадров органа исполнительной власти.

5. Этапы каждой процедуры в рамках поощрительного производства и сроки их осуществления. Процедуру независимой оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности (далее – оценка) гражданского служащего необходимо осуществлять: для граждан, поступающих на государственную гражданскую службу впервые – по окончании одного года со дня приобретения статуса гражданского служащего,

далее – не реже одного раза в календарный год. Процедура должна включать в себя следующие стадии:

1) формирование комиссии независимых экспертов (далее – комиссия) *и проведение комплексной оценки.* Для органов исполнительной власти ее состав должен определяться по следующим нормам представительства: один представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой; три представителя территориального органа исполнительной власти в соответствующей сфере государственного управления; пять представителей научных, образовательных, иных организаций, являющихся высококвалифицированными специалистами в области государственной службы. Управление государственной службы и кадров органа исполнительной власти создает заявку на формирование комиссии и доводит ее до сведения лиц, имеющих право выступать в качестве независимых экспертов, путем направления официальных уведомлений руководителям федерального государственного органа по управлению государственной службой, государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой, территориального органа исполнительной власти в соответствующей сфере государственного управления; а также руководству научных, образовательных, иных организаций, в структуре которых осуществляют трудовую деятельность признанные специалисты в области государственной гражданской службы. Общий срок формирования комиссии не должен превышать десяти рабочих дней. Лица, вошедшие в ее состав, и гражданские служащие, показатели профессиональной деятельности которых будут выступать предметом рассмотрения, информируются соответствующим управлением государственной службы и кадров о дате, времени и месте заседания комиссии не позднее, чем за трое суток до момента его проведения. Комиссия вправе осуществлять рассмотрение поставленных перед ней вопросов при обеспечении явки $^{2}/_{3}$ ее состава. При неявке служащего, оценка профессиональной деятельности которого производится комиссией, вопрос мо-

жет быть рассмотрен в его отсутствии. По итогам оценки комиссия может принять следующие решения:

а) показатели профессиональной служебной деятельности соответствуют критериям безупречной, эффективной и результативной службы, закрепленным в качестве этико-профессионального стандарта государственной гражданской службы статьей 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также установленным служебным контрактом и должностным регламентом; гражданский служащий заслуживает применения меры поощрения в виде … (указание на рекомендуемую к применению в данном случае меру поощрения);

б) показатели профессиональной служебной деятельности не в полной мере соответствуют критериям безупречной, эффективной и результативной службы, закрепленным в качестве этико-профессионального стандарта государственной гражданской службы статьей 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также установленным служебным контрактом и должностным регламентом; рекомендуется разработка индивидуального плана повышения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;

в) показатели профессиональной служебной деятельности не соответствуют критериям безупречной, эффективной и результативной службы, закрепленным в качестве этико-профессионального стандарта государственной гражданской службы статьей 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также установленным служебным контрактом и должностным регламентом; рекомендуется проведение внеочередной аттестации гражданского служащего.

2*) направление мотивированного решения комиссии* 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 гра-

жданской службы. Решение направляется не позднее рабочего дня, следующего за днем его принятия и утверждения комиссией.

3) рассмотрение вопроса о применении мер поощрения и издание индивидуального правового акта о поощрении государственного гражданского служащего на основании решения комиссии осуществляется не позднее десяти рабочих дней со дня его поступления в орган государственной власти (должностному лицу). В рамках такого же срока при наличии соответствующих оснований должно быть принято решение о разработке индивидуального плана повышения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего либо о проведении его внеочередной аттестации.

4) непосредственное применение меры поощрения к государственному гражданскому служащему осуществляется не позднее пяти рабочих дней со дня издания представителем нанимателя соответствующего приказа (распоряжения).

6. Гарантии поощрения в системе государственной гражданской службы. Действующее законодательство о государственной гражданской службе требует изменений в части установления гарантий поощрения в системе государственной гражданской службы. В этих целях предлагаем внести изменение в часть 1 статьи 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», дополнив ее пунктом 12 следующего содержания: «своевременное и обоснованное поощрение гражданского служащего при достижении в процессе исполнения должностных обязанностей положительного результата сверх установленных показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Оценка данных показателей для целей поощрения государственного гражданского служащего проводится не реже одного раза в календарный год комиссией независимых экспертов, формируемой в порядке, установленном федеральным служебным законодательством. Методика проведения независимой экспертной оценки эффективности и результативности профессиональной служебной

деятельности государственных гражданских служащих в целях обоснованного применения к ним мер поощрения разрабатывается и утверждается Правительством Российской Федерации».

Рассмотрев вопросы, касающиеся производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих, необходимо сделать следующие **выводы.**

Одним из основных начал, идей поощрительного производства сегодня выступает принцип неоспоримости любого выраженного в его ходе мнения либо принятого решения. Данный принцип неразрывно связан с требованием автономии воли участников такого производства, означающим, с одной стороны, недопустимость принуждения субъекта, обладающего полномочиями по инициированию поощрительного производства и применению мер поощрения, к выражению мнения относительно качеств личности и заслуг лица, представляемого к поощрению. С другой стороны, поощряемый вправе отказаться принимать назначенное ему поощрение на любом этапе данного производства. Право инициировать процедуры, связанные с применением мер поощрения к гражданскому служащему, принадлежит представителю его нанимателя. Принято считать, что объективную оценку результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего может дать именно он, а потому в большинстве случаев и правомочен единолично инициировать поощрительное производство, осуществлять квалификацию заслуженного поведения служащего и принимать решение о применении мер поощрения.

Изменения действующего порядка должны найти свое отражение в следующих аспектах. Для того, чтобы система мер государственно-служебного поощрения показывала свою эффективность, соответствовала возлагаемым на нее целям и задачам, необходимо придать квалификации заслуженного поведения форму процедуры, проводимой с определенной периодичностью. Инициирование поощрения должно происходить в ходе специальной процедуры независимой оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего, осуще-

ствляемой специально формируемой для этих целей независимой экспертной комиссией. Осуществляемая 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 настоящий момент выработан значительный массив правовых актов рекомендательного характера, детально описывающих процедуры и критерии данной оценки, факторы, влияющие на ее эффективность, методики практического применения соответствующих юридических инструментов. Так, например, в Методических рекомендациях по оценке эффективности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – Методические рекомендации)[284] отмечено, что, несмотря на присутствие оценочных процедур в системе государственной службы, в частности процедуры аттестации, их результаты не позволяют качественно определить эффективность деятельности служащего, его индивидуальный вклад в достижение целей учреждения или структурного подразделения. Это препятствует построению действенной системы мотивации и корректировке процесса достижения результатов на промежуточных этапах, что в некоторой мере обусловлено периодичностью процедуры служебной аттестации, характеризующейся большими временными интервалами ее проведения. Необходимость систематической оценки эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих разработчики Методических рекомендаций связывают с целями повышения качества управленческой деятельности, мониторинга процессов достижения поставленных целей и осуществления их своевременной корректировки, адекватного поощрения сотрудников, достигающих требуемых результатов профессиональной служебной деятельности.

---

[284] См.: Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Ханты-Мансийск : Департамент внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры ; автоном. учр. Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Региональный институт управления», 2013. С. 7.

§ 2. Эффективность норм законодательства Российской Федерации о поощрении государственных гражданских служащих

Эффективность применения поощрения как значимый показатель его характеристики обеспечивается наличием в государственно-служебном законодательстве поощрительных норм, содержащих указание на их главного адресата; на заслуги, способные выступать основанием применения поощрения, и соответствующие меры, которые могут применяться к государственным гражданским служащим. Вместе с тем, анализ содержания таких норм позволил выявить отсутствие детального описания моделей заслуженного поведения и необоснованную с практической точки зрения альтернативность поощрительных санкций. Поскольку сегодня любая модель заслуженного поведения является оценочной категорией, какие-либо шаги в направлении формализации усмотрения поощряющего субъекта с целью частичного преодоления его неограниченной дискреции в государственно-служебных поощрительных отношениях не представляются целесообразными.

Вопросы эффективности поощрения в системе государственной гражданской службы выступают важной составляющей общей проблемы формирования высококвалифицированного кадрового состава аппарата органов государственной власти, способного обеспечить качественное, эффективное и своевременное решение задач, выполнение функций и достижение целей, стоящих перед Российской Федерацией как в настоящий момент, так и в долгосрочной перспективе.

Рассмотрение эффективности действия механизма поощрения в системе государственной гражданской службы необходимо осуществлять с точки зрения определенных критериев. По сути, эффективность функционирования института поощрения гражданского служащего – это эффективность практики применения норм служебного законодательства о поощрении на всех его уровнях.

Проблема эффективности как права в целом, так и отдельных его норм, не теряет своей актуальности в течение нескольких десятилетий, являясь во-

просом, широко обсуждаемым научной общественностью[285]. В этой связи сохраняется потребность в выработке устойчивых критериев эффективности действия поощрительных норм. Для решения такой задачи необходимо определить содержание конструкции «эффективность правовой нормы». В научной литературе используются различные подходы к выработке ее понятия в зависимости от вида и отраслевой принадлежности такой нормы. Сложность, а в некоторых случаях и недостижимость выработки универсальных критериев эффективности правовых норм обусловлена дифференцированным характером их правовой природы, юридического смысла и содержания. В этой связи авторы обращают внимание на оптимальный путь определения такой эффективности – выработку *индивидуальных* ее *показателей*[286]. Так, формула эффективности *поощрительной* правовой нормы может включать в себя определенные параметры: цель, для достижения которой была создана норма; «реализуемость и транслируемость» нормы[287]; результат ее действия.

Верно отмечено, что само по себе право не обладает самостоятельным свойством эффективности, поэтому в данном аспекте следует рассматривать *деятельность, урегулированную юридическими нормами,* как средство реализации правовых предписаний[288]. Рассматривая проблему эффективности института *дисциплинарной ответственности* в системе государственной службы, М.Б. Добробаба отметила, что эффективность нормы права заключается в соотношении цели ее применения и достигнутого результата, а дифференциация доктринальных подходов к определению такой конструкции обусловлена различием избираемых учеными показателей – масштабов целей, к достижению которых стремится законодатель при создании юридической нор-

[285] См., например: Проблемы эффективности работы управленческих органов / *Бачило И. Л., Розенбаум Ю. А., Сергиенко Л. А.* [и др.] ; отв. ред. *Ю. А. Тихомиров.* М. : Наука, 1973. С. 44 ; *Федосова В. А.* Эффективность действия норм советского государственного права / науч. ред. *В. С. Основин.* Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 157 с. ; *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография / науч. ред. *Ю. Н. Старилов.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 208 с. ; *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : монография / науч. ред. *Ю. Н. Старилов.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 356 с. ; *Ее же.* Правовой мониторинг административно-деликтных законов как важнейший метод изучения эффективности норм административно-деликтного права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 1. С. 299–303.

[286] См.: *Рыбаков В. А.* Критерии определения эффективности права // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 2. С. 6.

[287] См.: *Домченко А. С.* Нормативный правовой акт органа исполнительной власти : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 8.

[288] См.: *Дюрягин И. Я.* Право и управление. М. : Юрид. лит., 1981. С. 129.

мы[289]. Таким образом автор справедливо обозначает в качестве основы, базиса понятия данной конструкции *целевую концепцию* эффективности нормы права, разработанную представителями советской школы права, разновидностью которой выступает *функционально-целевая*[290].

Представляет интерес подход ученых – представителей юридической науки, использующих для выражения эффективности правовых норм математические модели. Так, Д.Ю. Тарасов, в результате анализа современных тенденций понимания экономической эффективности правовых норм, взяв за основу математическую модель, разработанную советскими правоведами[291], предложил следующую формулу:

$$C = (A-B) / (K+M),$$

где C – показатель эффективности нормы права; A – результат действия нормы; B – первоначальное состояние; K – произведенные затраты; M – социальная ценность результата[292].

В исследовании, посвященном эффективности норм, регулирующих административную ответственность, О.С. Рогачева выделила целевой, социальный, экономический и психологический критерии соответствующей эффективности[293]. В научной литературе отмечено, что эффективность закона, обеспечивающего свободу действия, заключается не в действии, а в самой свободе как возможности выбора любого допустимого варианта действия. Та-

---

[289] См.: *Добробаба М. Б.* К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 13–26.

[290] См.: *Баранов В. М.* Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1978. 143 с. ; Эффективность правовых норм / *Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В.* М. : Юрид. лит., 1980. 280 с. ; *Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы / науч. ред. *В. П. Малков.* Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1977. 119 с. ; *Казимирчук В. П.* Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37–44 ; *Пашков А. С., Явич Л. С.* Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40–48 ; *Чечот Д. М., Пашков А. С.* Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3–11 ; *Шмаров И. В.* Критерии и показатели эффективности наказаний // Советское государство и право. 1968. № 6. С. 57–64 ; *Козлов В. А.* Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Л., 1972. 26 с.

[291] См.: *Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В.* Указ. соч. С. 61.

[292] См.: *Тарасов Д. Ю.* Теоретико-правовые аспекты экономической эффективности норм права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 27–29. Также, см.: *Нестеров Д. О.* Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3. С. 43–46.

[293] См.: *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. .. д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 11–12.

кой закон всегда будет иметь незримую эффективность путем психологического воздействия на волю и сознание субъектов[294]. В этой связи подход к определению эффективности поощрительных норм государственно-служебного законодательства прежде всего должен учитывать их правовую природу, выражающуюся в предоставлении свободы достижения высоких показателей профессиональной деятельности, в мотивирующем воздействии на волю и сознание гражданских служащих. Для проведения оценки эффективности их деятельности в настоящее время используются различные методические рекомендации, разработанные в рамках федерального, регионального и ведомственного нормативно-правового регулирования[295]. В ходе процедуры такой оценки особое внимание должно быть уделено показателям гражданских служащих, в отношении которых в течение календарного либо служебного года, предшествующего году, в котором проводится оценка эффективности и результативности их профессиональной деятельности, были применены меры поощрения. Необходим мониторинг динамики показателей эффективности и результативности труда поощренных служащих, результаты которого следует оформлять в виде обобщения статистических данных, которые в дальнейшем могут быть использованы для разработки индивидуальных программ профессионального развития гражданских служащих.

Концепция эффективности поощрительных норм законодательства о государственной гражданской службе должна быть построена в соответствии с идеей баланса публичного и частного интересов, получающих свою реализацию в государственно-служебных поощрительных правоотношениях. Существенную роль в данном аспекте играет направленность воли ключевых субъ-

[294] Цит. по: *Завьялов И. А.* Преемственность в научном осмыслении понятия эффективности норм права // Право и современные государства. 2014. № 4. С. 37.

[295] См., например: О методике всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего : письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 2016 г. № 18-1/10/В-3980. – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант» ; Об утверждении порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63 (с изм. от 2 июля 2018 г. № 186). – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант» ; Об оценке эффективности и результативности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 20 апреля 2017 г. № 311 (в ред. от 25 декабря 2018 г. № 1175 ; с изм., внес. постановлением Правительства Воронежской области от 16 декабря 2019 г. № 1234). – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант».

ектов правоотношения – поощряющего и поощряемого. В этой связи у гражданского служащего должно присутствовать стремление к постоянному совершенствованию своей профессиональной деятельности, повышению своей квалификации. Задача представителя нанимателя на данном этапе состоит в том, чтобы создать организационные, материально-технические и иные условия, необходимые для проявления гражданским служащим его лучших профессиональных качеств и навыков. При достижении служебных показателей, превышающих ожидаемые критерии их результативности, по итогам календарного года гражданский служащий должен быть поощрен на основании результатов независимой экспертной оценки. В зависимости от характера поощряемой личности эффект применения поощрения может быть как мотивирующим, так и наоборот, препятствующим дальнейшему прогрессу. Цель проведения мониторинга служебных показателей поощренных гражданских служащих состоит в выявлении тех, кто не желает останавливаться на достигнутом и имеет стремление к постоянному прогрессу в избранной сфере профессиональной деятельности. Именно такими свойствами характера, как представляется, должны обладать гражданские служащие, способные образовать кадровый состав российской государственной гражданской службы, отвечающий самым высоким стандартам ее модели.

Формула эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе должна включать в себя следующие элементы:

– целевое назначение норм;

– динамика данных практики применения мер государственно-служебного поощрения;

– траектория карьеры гражданского служащего.

Специфика *первого элемента*, целевого назначения поощрительных норм государственно-служебного законодательства, заключается в наличии как общих, так и частных целей. Общими целями применения таких норм являются признание профессиональных служебных достижений гражданских

служащих; достойное вознаграждение результатов труда, превосходящих установленные должностным регламентом требования к его показателям; достижение краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных целей, 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 формулы эффективности поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе, динамика данных практики применения мер государственно-служебного поощрения, может наблюдаться путем периодического проведения исследовательского интервью по специально разработанной программе с последующим анализом и обобщением статистических данных управлением государственной службы и кадров высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Результатом проведения данных мероприятий должна выступать выработка обоснованных рекомендаций по совершенствованию практики поощрительного производства в отношении гражданских служащих, осуществляющих свою деятельность в системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, для своевременной оценки потенциала государственно-служебного поощрения как метода повышения эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданских служащих необходим мониторинг соответствующих показателей, проведение которого будет осуществляться с определенной периодичностью, устанавливаемой в зависимости от специфики функционирования конкретного исполнительного органа государственной власти, соответствующим управлением государственной службы и кадров. Особое внимание необходимо обращать на случаи резкого снижения эффективности и результативности служебных показателей в течение первых трех

месяцев после применения мер поощрения (за исключением снижения таких показателей по уважительной причине, например, в силу ухудшения состояния здоровья, сложных семейных обстоятельств). Выявление таких данных должно служить основанием для коллегиальной разработки представителем нанимателя и гражданским служащим индивидуальной методики и плана-графика повышения эффективности и результативности его профессиональной служебной деятельности с последующим контролем их выполнения представителем нанимателя.

Третий элемент данной формулы, траекторию карьеры гражданского служащего, составляет единство субъективного и объективного смыслов данного понятия. *Субъективная траектория карьеры гражданского служащего* представляет собой индивидуальные ожидания гражданского служащего в отношении собственных возможностей должностного роста. При этом важным фактором выступает реальное соотношение такой траектории с *объективной траекторией карьеры гражданского служащего* – возможностями профессионального служебного роста, предусматриваемыми для конкретного гражданского служащего представителем его нанимателя. Применение поощрения в таком аспекте играет роль «катализатора» профессиональных достижений, способных выступать основанием для должностного роста. Поощрение как метод воздействия исключает элемент принуждения в любом проявлении, будь то принятие материального / нематериального блага, назначенного в качестве соответствующей меры; выражение мнения представителя нанимателя относительно личности и заслуг представляемого к поощрению гражданского служащего; стремления к сверхисполнению. Поэтому основная задача применения поощрительных норм в соответствии с критерием субъективной траектории карьеры гражданского служащего состоит в том, чтобы создать в его сознании адекватное стремление к поступательному служебному росту, характеризующееся объективной самооценкой профессиональных способностей. Гарантией реализации такого стремления должна стать готовность представителя нанимателя достойно поощрять гражданских служащих, проявляющих

инициативу в служебной деятельности и постоянно совершенствующих свое профессиональное мастерство.

Таким образом, обозначенные критерии (целевое назначение государственно-служебных поощрительных норм, динамика данных практики применения мер государственно-служебного поощрения и траектория карьеры гражданского служащего) можно рассматривать в качестве формулы эффективности поощрения в системе государственной гражданской службы. В зависимости от динамики рассматриваемых показателей необходимо производить своевременную корректировку государственно-служебного поощрительного механизма для того, чтобы поощрение гражданских служащих как юридическое средство и поощрительное производство как правовая форма его применения имели возможность реализовать определенное для них административно-правовой доктриной и государственно-служебной практикой назначение как высокоэффективного средства мотивации гражданских служащих к совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности.

§ 3. Ключевые проблемы правоприменительной практики и направления совершенствования законодательства о поощрении государственных гражданских служащих

Известно, что юридическая природа института государственной службы восходит к приоритету публичного интереса, интереса государства. Тем не менее, в свете продолжающейся реформы государственной службы возникает необходимость поддержания баланса между ограничениями и запретами как элементами статуса гражданского служащего и системой мотивации его труда. Наряду тенденцией к усилению роли диспозитивного регулирования публичных правоотношений в целом, обусловленной объективной динамикой государственно-правовых процессов, такая потребность предопределяет актуальность исследования категории частного профессионального интереса государственного гражданского служащего, который может заключаться в том числе в его стремлении к эффективному и результативному исполнению

своих должностных обязанностей и достижению на этой основе профессионального служебного роста. Сложности практической реализации поощрительных норм служебного законодательства возникают ввиду отсутствия единого механизма поощрения в системе государственной гражданской службы, содержащего нормативно-правовые основы процедуры юридической квалификации служебных заслуг как ключевого основания для инициирования представителем нанимателя поощрительного производства в отношении гражданского служащего. Широкий круг мер поощрительного воздействия, закрепленный федеральным государственно-служебным законодательством, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе, нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, в отсутствие обозначения связи каждой из них с конкретной моделью заслуженного поведения порождает неограниченную дискрецию полномочий представителя нанимателя в вопросах поощрения гражданских служащих.

Актуальность таких вопросов правоприменения убедительно иллюстрирует судебная практика рассмотрения и разрешения дел, связанных с реализацией мер государственно-служебного поощрения. На основании ее изучения необходимо выделить ряд проблем организации и функционирования поощрительного производства в системе государственной гражданской службы.

1. *Влияние фактов привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности и применения к нему дисциплинарного взыскания, предшествующих назначению меры поощрения.* Например, согласно обстоятельствам дела, рассмотренного Волжским городским судом Волгоградской области[296], П. обратился в суд с исковыми требованиями в отношении инспекции Федеральной налоговой службы Российской Федерации по г. Волжскому о взыскании неначисленной части премии за выполнение особо важного и сложного задания. Как полагал истец, размер премии, подлежащей выплате,

[296] См.: Обзор судебной практики по спорам, вытекающим из служебных отношений на федеральной государственной гражданской службе / отв. ред. *С. Д. Хазанов* ; Мин-во юстиции Российской Федерации. М. – Екатеринбург : Изд. дом «Уральская гос. юрид. акад.», 2010. С. 94.

был уменьшен по основаниям, не соответствующим действующему законодательству. Ответчик в лице представителя инспекции Федеральной налоговой службы Российской Федерации по г. Волжскому пояснил, что это было сделано ввиду наличия предшествующих назначению поощрения фактов привлечения к истца дисциплинарной ответственности и применения соответствующей меры, а также в связи с ненадлежащим, по мнению представителя нанимателя, исполнением им должностных обязанностей. Согласно части 8 статьи 58 Федерального закона от 27 июля 2008 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», гражданский служащий считается не имеющим дисциплинарного взыскания, если в течение одного года со дня его применения не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Представителем ответчика факты отсутствия у истца дисциплинарных взысканий и проведения по этому вопросу служебной проверки по состоянию на дату издания приказа о премировании служащих в ходе рассмотрения дела оспорены не были. Принимая во внимание рассмотренные обстоятельства, суд вынес решение об удовлетворении заявленных исковых требований.

2. *Обоснованность определения представителем нанимателя размера ежемесячного денежного поощрения, подлежащего выплате в составе денежного содержания гражданского служащего.* Так, Октябрьским районным судом г. Архангельска были рассмотрены исковые требования[297], заявленные М. к государственной жилищной инспекции Архангельской области, в которой истцом осуществлялось прохождение гражданской службы. В обоснование заявленных исковых требований истец указала, что, согласно заключенному с ней представителем нанимателя служебному контракту, размер ежемесячного денежного поощрения, за исключением периода испытательного срока, составлял два с половиной должностных оклада по занимаемой ею должности гражданской службы. В один из месяцев в период прохождения М. гражданской службы выплата ей ежемесячного денежного поощрения была произведена в неполном объеме, в связи с чем истец просила суд взыскать с

[297] См.: Решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 25 февраля 2020 г. по делу № 2-481/2020 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/Yzas36UUIOoD/

ответчика невыплаченную часть суммы ежемесячного денежного поощрения и компенсацию морального вреда. В возражении на заявленные исковые требования представитель ответчика пояснила, что в служебном контракте, заключенном с истцом, размер ежемесячного денежного поощрения не установлен, а его выплата осуществляется с учетом показателей эффективности и результативности труда гражданского служащего. Размер выплаченного истцу ежемесячного денежного поощрения был определен из расчета одного должностного оклада на основании поступления в инспекцию информационного письма мирового судьи о несоблюдении истцом требований законодательства об административных правонарушениях. По данному факту была возбуждена служебная проверка. Однако приказ о ежемесячном денежном поощрении гражданских служащих был издан представителем нанимателя *до утверждения* (курсив наш – *Е. Т.*) заключения по ее результатам. При вынесении решения суд указал, что федеральный законодатель определил ежемесячное денежное поощрение как обязательную составную часть денежного содержания государственного служащего, подлежащую выплате в установленном размере независимо от качества исполнения должностных обязанностей и соблюдения служебной дисциплины. Судом было вынесено решение об полном удовлетворении заявленных требований в части выплаты заявленной суммы ежемесячного денежного поощрения и о частичном их удовлетворении в части выплаты компенсации морального вреда.

3. *Вопросы, связанные с назначением и выплатой единовременного поощрения в связи с выходом государственного гражданского служащего на государственную пенсию за выслугу лет.* Рассмотрев исковые требования Д. к Управлению Судебного департамента в Камчатском крае, Судебному департаменту при Верховном суде Российской Федерации о признании права на получение единовременного поощрения, возложении обязанности издать приказ о выплате единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию и произвести соответствующую выплату[298], суд принял решение

[298] См.: Решение Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 22 июля 2019 г. по делу № 2-3201/2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/4G8zkqbneO5P/

об отказе в их удовлетворении, в частности отметив, что отсутствие дисциплинарных взысканий не является безусловным основанием для получения данного вида поощрения, равно как и формулировка увольнения с гражданской службы в связи с выслугой лет. Более того, решение о выплате единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет относится к исключительной компетенции представителя нанимателя и принимается им исходя из совокупности обстоятельств, предусматривающих *самостоятельную* (курсив наш – *Е. Т.*) оценку представителем нанимателя качества исполнения государственным служащим должностных обязанностей.

4. *Порядок назначения премии за выполнение гражданским служащим особо важных и сложных заданий.* Отказывая в удовлетворении требований о взыскании невыплаченной премии, заявленных гражданским служащим З. в отношении Правительства Хабаровского края[299], где истец занимал соответствующую должность, суд отметил, что премия за выполнение особо важных и сложных заданий носит стимулирующий характер, выплачивается с целью повышения материальной заинтересованности и поощрения высокопрофессионального, инициативного и результативного труда государственных гражданских служащих края, а основания и порядок премирования государственных гражданских служащих являются компетенцией представителя нанимателя и зависят, в частности, от количества и качества выполненных гражданским служащим особо важных и сложных заданий, связанных с решением задач и обеспечением функций органа государственной власти, а также других факторов, способных оказать влияние на принятие индивидуального решения о премировании и его размере в отношении каждого гражданского служащего. Назначение премии за выполнение особо важных и сложных заданий является не обязанностью представителя нанимателя, а его правом, реализуемым в зависимости от оценки профессиональной деятельности гражданского служащего. Размер такого поощрения определяется в индивидуаль-

[299] См.: Решение Центрального районного суда г. Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края от 29 мая 2019 г. по делу № 2-156/2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/NF58550r8Bdu/

ном порядке, зависит от характера и объема работы, выполненной конкретным государственным гражданским служащим, следовательно, не может быть поставлен в зависимость от размера выплаты премии, выплаченной иным государственным гражданским служащим, а также от факта систематического получения данным государственным гражданским служащим соответствующего максимального размера материального стимулирования в предыдущих периодах.

5. Фрунзенским районным судом г. Иваново были рассмотрены исковые требования о признании приказа незаконным, взыскании денежной суммы и компенсации морального вреда, заявленные гражданским служащим М. к Управлению Федеральной службы судебных приставов по Ивановской области[300]. Приказ о выплате единовременного денежного поощрения, изданный в ту же дату, что и приказ об увольнении истца с государственной гражданской службы, с которым он не был ознакомлен, истец посчитал не соответствующим действующему законодательству. Согласно одному из пунктов данного приказа, представителем нанимателя было принято решение не производить государственным гражданским служащим Управления, подлежащим увольнению, выплату единовременного поощрения в связи с тем, что его целевым назначением является стимулирование профессиональной деятельности, направленное на *дальнейшее* (курсив наш – *Е. Т.*) повышение эффективности выполнения функций, возложенных на Федеральную службу судебных приставов Российской Федерации. Суд в удовлетворении исковых требований отказал, указав, что порядок выплаты единовременного поощрения (премии) определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения гражданским служащим должностного регламента. Таким образом, невыплата премии лицам, подлежащим увольнению, при условии принятых компетентным должностным лицом соответствующих решений не может рассматриваться как нарушение прав государственного гражданского служащего на получение денежного содержания. Вместе с

[300] См.: Решение Фрунзенского районного суда г. Иваново от 26 января 2016 г. по делу № 2-168/2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/BJoUAv8VQw14/

тем, денежная премия, являясь единовременной выплатой, не должна утрачивать свою поощрительную и стимулирующую функцию при определении представителем нанимателя порядка ее выплаты и не должна превращаться в автоматически начисляемую часть денежного содержания. Именно поэтому, по мнению суда, условием ее выплаты и явилось решение работодателя поощрить лиц, которые *продолжают* (курсив наш – *Е. Т.*) состоять на государственной службе.

6. В один из районных судов г. Москвы поступило исковое заявление гражданина С., который обратился в суд с требованиями к Счетной палате Российской Федерации о внесении в личное дело и трудовую книжку записи о поощрении в виде благодарности Президента Российской Федерации, объявленной коллективу Счетной палаты Российской Федерации Распоряжением Президента Российской Федерации, и взыскании с ответчика единовременного поощрения в виде двух окладов месячного денежного содержания[301]. В обоснование заявленных требований истец отметил, что в период с 18 февраля 2008 г. по 11 сентября 2015 г. проходил государственную гражданскую службу в аппарате Счетной палаты Российской Федерации, выступающей ответчиком по данному делу, замещая на момент увольнения должность государственной гражданской службы. Распоряжением Президента Российской Федерации от 29 января 2015 г. коллективу Счетной палаты Российской Федерации была объявлена благодарность за заслуги в укреплении системы государственного финансового контроля и большой вклад в повышение эффективности использования средств федерального бюджета, однако ответчик запись о поощрении истца как члена коллектива в личное дело и трудовую книжку не внес, материальное поощрение, предусмотренное ст. 55 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не выплатил. Разрешая спор и отказывая в удовлетворении заявленных исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что благодарность Президента Российской Федерации как одна из форм поощрения за

[301] См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 18 октября 2016 г. по делу № 33-38274/16. Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант».

заслуги в защите Отечества и обеспечении безопасности государства, укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, спорте, благотворительной деятельности и иные заслуги перед государством, объявляется как гражданам Российской Федерации, имеющим названные заслуги, так и коллективам предприятий, организаций и учреждений независимо от формы собственности. Однако сведения о таком награждении вносятся в личное дело и трудовую книжку только поощренных лиц, то есть когда такое награждение (поощрение) носит исключительно адресный характер и применено непосредственно к конкретному гражданину. Учитывая, что в данном случае благодарность за заслуги в укреплении системы государственного финансового контроля и большой вклад в повышение эффективности использования средств федерального бюджета была объявлена всему коллективу Счетной палаты Российской Федерации без персонификации его членов, лично истцу такая благодарность не объявлялась. В этой связи у работодателя не возникло обязанности по внесению в личное дело и трудовую книжку гражданина С. требуемых сведений и, как следствие, выплате единовременного поощрения. В решении суда первой инстанции было отмечено, что при объявлении благодарности была дана оценка заслугам и деятельности коллектива Счетной палаты Российской Федерации в целом, а не конкретных государственных гражданских служащих, включая самого истца. Судом апелляционной инстанции данное решение оставлено без изменения, апелляционная жалоба гражданина С. – без удовлетворения.

Наряду с приведенными примерами судебной практики, также необходимо отметить такие разновидности дел, возникающие из поощрительных государственно-служебных правоотношений, как рассматриваемые и разрешаемые в гражданско-процессуальном порядке индивидуальные служебные споры, связанные с присвоением классного чина и вопросами денежного содержания в виде оклада за классный чин[302]; и рассматриваемые в порядке адми-

[302] См.: *Волкова В. В.* Рассмотрение индивидуальных служебных споров о поощрении гражданских служащих в суде // Рос. правосудие. 2019. № 10. С. 13–19.

нистративного судопроизводства дела, связанные с необходимостью признания недействующими правовых актов представителя нанимателя, не соответствующих действующему служебному законодательству[303].

Для оптимизации правового регулирования государственно-служебного поощрения и поощрительного производства необходимо проведение качественной поощрительной правовой политики в сфере государственной гражданской службы. С точки зрения А.В. Малько, поощрительная правовая политика в целом представляет собой обоснованную с точки зрения науки, последовательную, системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма поощрительно-правового регулирования, направленного на юридическое одобрение заслуженного поведения субъектов[304]. В свою очередь, под поощрительной правовой политикой в сфере государственной службы предложено понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма поощрительно-правового регулирования государственно-служебных отношений, направленного на активизацию и юридическое одобрение заслуженного поведения государственных служащих. Отмечено, что поощрительная правовая политика государства выступает одной из наиболее важных и перспективных разновидностей правовой политики, занимающей центральное место в регулировании общественных отношений. Ее эффективная реализация – надежное средство проведения реформ в государстве[305]. Поощрительная правовая политика в сфере государственной гражданской службы на современном этапе призвана сформировать четкие ориентиры, систему ценностных представлений о том, какую государственную службу необходимо создавать в новых исторических условиях, каким требованиям должна отвечать ее эффективная модель. Одним

---

[303] См., например: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 93-АПА19-3 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-25092019-n-93-apa19-3/

[304] См.: *Малько А. В.* Поощрительная правовая политика в современной России : необходимость формирования // Современное право. 2010. № 12. С. 30.

[305] См.: *Малько А. В., Типикина Е. В.* Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы : проблемы оптимизации // Современное право. 2012. № 7. С. 70–71.

из важнейших направлений современной поощрительной правовой политики Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы выступает правотворчество. Представители юридической науки справедливо отмечают, что в условиях усиления демократических начал государства необходим качественно новый тип поощрительного нормативно-правового регулирования[306]. Поощрительные нормы, выступая в качестве специального средства поощрительной правовой политики, обнаруживают свою ценность в преодолении ограничений, сдерживающих позитивно направленную активность личности; раскрытии ее творческих начал; стимулировании прогрессивного развития общества; мобилизации заложенного в нем потенциала. Отмечено, что такие нормы, разработанные в соответствии с основными идеями и направлениями поощрительной правовой политики государства, обладают свойствами целостности, относительной завершенности, что делает возможным единообразное и долговременное их применение[307]. Анализ действующего государственно-служебного законодательства показал отсутствие базовых понятий, касающихся поощрения гражданских служащих. Мысль о принятии на федеральном уровне кодифицированного правового акта, регулирующего награды и поощрения, не единожды была высказана представителями юридической науки[308]. Соглашаясь с такой идеей, отметим, что принятие специального закона, систематизирующего правовые основы поощрения в системе государственной гражданской службы, например, федерального закона «О поощрении и поощрительном производстве в системе государственной гражданской службы Российской Федерации», является не менее насущной потребностью современного правового регулирования.

---

[306] См.: *Дьяченко В. Ф.* Поощрительно-правовая политика современной России : общетеоретический анализ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 19.
[307] См.: *Дьяченко В. Ф.* Там же. С. 8.
[308] См., например: *Дьяченко В. Ф.* Правовое регулирование общефедеральной поощрительной системы // Право и государство : теория и практика. 2007. № 1 (25). С. 57–64 ; *Малько А. В.* Поощрительная правовая политика в современной России : необходимость формирования // Современное право. 2010. № 12. С. 29–32 ; *Караваев А. Н.* Совершенствование института поощрения в государственно-служебных отношениях // Вестник Самарского юридического института. 2013. № 3 (11). С. 97–101 ; *Сытюгина В. А.* Наградная политика современной России : проблемы формирования и перспективы развития // Вестник Тольяттинского гос. ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2013. Вып. 12 (128). С. 481–488 ; *Антонова Е. В., Струсь К. А.* Правовые основы в сфере поощрительного санкционирования : пути оптимизации // Право и государство : теория и практика. 2014. № 4 (112). С. 81–85.

Предлагаемый нормативный правовой акт должен иметь следующую структуру. В первой главе необходимо закрепить общие положения, касающиеся поощрения в системе государственной гражданской службы: его цели, задачи, принципы, порядок действия, определения основных понятий («поощрение гражданского служащего», «заслуга гражданского служащего», «безупречная и эффективная гражданская служба», «особые отличия в гражданской службе») и их признаки. Вторая глава должна быть посвящена описанию конкретных моделей заслуженного поведения и мер поощрения, при этом необходимо обозначить связь каждой меры поощрения с определенным основанием по принципу «заслуга – мера поощрения»; а также порядку оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Особое внимание должно быть уделено нормам, закрепляющим порядок разработки долгосрочных федеральных и региональных целевых программ, направленных на совершенствование методологической основы проведения такой оценки. Необходимо придать ее результатам, превышающим ожидаемый положительный результат деятельности служащего, статус самостоятельного основания для направления независимой экспертной комиссией соответствующего постановления представителю нанимателя для рассмотрения вопроса о поощрении, установив его обязанность в определенный законом срок направить в адрес экспертной комиссии мотивированное решение по данному вопросу. Положения третьей главы нормативного правового акта должны быть посвящены поощрительному производству, а именно: регламентировать его целевое назначение, задачи, функции, принципы, круг участников, стадии, сроки совершения определенных действий и процедуры в целом, а также гарантии реализации права гражданского служащего на поощрение.

Дискуссия о том, какая государственная служба нужна российскому обществу, далека от завершения. Поиск ее оптимальной модели, акцентирующей внимание на правах граждан, принципах правового государства и гражданского общества, учитывающей опыт развития государственной службы

европейских стран, показывающей значимость системы заслуг, продолжается и сегодня. Определенная роль в достижении такой цели отведена поощрительной правовой политике как одному из средств повышения эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих. Надежные основы реализации такой политики формируются именно в процессе правотворчества. Проблематика совершенствования механизма служебного поощрения за десятилетия продолжающейся реформы института российской государственной службы не утратила своей актуальности. Модернизация нормативно-правовой базы поощрения гражданских служащих как одно из перспективных направлений поощрительной правовой политики государства должна найти свою реализацию, прежде всего, в повышении качества технико-юридического оформления поощрительных норм служебного законодательства. Это выступает основным условием эффективного использования стимулирующего потенциала поощрения как средства мотивации гражданских служащих к достижению высоких результатов профессиональной служебной деятельности. Реформирование законодательства о поощрении в системе государственной гражданской службы должно сопровождаться качественным и своевременным информированием служащих о соответствующих изменениях, при этом разъяснение новых требований должно способствовать формированию в сознании гражданского служащего понимания необходимости и значения проводимых преобразований[309]. Кроме того, такое понимание не может базироваться на авторитарном убеждении в необходимости нововведений и искусственном их возведении в ранг идейно-ценностных установок, навязываемых извне. Необходимо выстроить такую систему коммуникации между представителем нанимателя и гражданским служащим, которая позволит каждому из них оценить целесообразность проводимой государством поощрительной правовой политики с точки зрения открывающихся перспектив реализации индивидуальных ожиданий гражданского служащего в сфере профессионального служебного роста.

[309] См.: *Пушкарева Г. В.* Идейно-ценностный механизм реформирования государственной службы // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2017. Вып. № 63. С. 187–188.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одной из приоритетных задач продолжающегося реформирования действующей в Российской Федерации модели государственной службы является формирование высококвалифицированного кадрового состава. Грамотное формирование мотивационной составляющей профессионального самосознания гражданского служащего становится возможным при наличии эффективно функционирующего механизма применения поощрения. В этой связи в первоочередном порядке следует рассматривать вопросы закрепления нормативно-правовой основы его организации в положениях законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Существенная дифференциация доктринальных определений поощрения гражданского служащего в отсутствие нормативно-правовой регламентации такого понятия делает сложным уяснение смысла и назначения данного юридического средства. Для целей исследования его функциональной природы представляется необходимым рассматривать государственно-служебное поощрение как правовую категорию, обладающую свойством динамики, а именно: как служебное правоотношение, которое направлено на непосредственное обеспечение деятельности служащих, имеет сложный субъектный состав, реализуется в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих на основе принципов законности, объективности, своевременности, гласности и выражается в приобретении гражданским служащим дополнительного блага морального и (или) материального характера либо в неформализованном (устном) одобрении его профессиональных действий представителем нанимателя при наличии нормативно-правовых оснований.

Логическая структура поощрительных норм, содержащихся в законодательстве о государственной гражданской службе, представляет собой единство гипотезы и санкции. Гипотеза в таких нормах содержит указание на модели заслуженного поведения, желаемого (ожидаемого) инстанцией оценки (государством в лице представителя нанимателя), такие как, например, без-

упречная и эффективная гражданская служба, особые отличия в гражданской службе. При этом законодатель не расшифровывает правового содержания данных конструкций, оставляя вопрос критериев квалификации заслуг гражданского служащего предметом усмотрения представителя нанимателя. Заслуга в системе государственной гражданской службы представляет собой профессиональную служебную деятельность гражданского служащего, отвечающую требованиям безупречности и эффективности, которая связана 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.

В целях достижения нормативно-правовой определенности *содержания* заслуженного поведения в системе государственной гражданской службы соискателем разработаны и рекомендованы к закреплению на федеральном уровне государственно-служебного законодательства следующие положения: *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 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 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.

К достижениям, образующим состав заслуженного поступка в виде особых отличий в гражданской службе, необходимо отнести: а) 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; б) 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; в) деятельность по созданию и развитию системы управления карьерой на государственной гражданской службе, включающей в себя меры совершенствования механизма мотивации служащих; г) разработку и результативное внедрение инноваций в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих; д) новаторство в области информационно-коммуникационных технологий в системе государственной гражданской службы. В содержание санкции поощрительных государственно-служебных норм необходимо включать не только перечень мер поощрения, но и юридические стандарты применения каждой из них, представляющие собой необходимые условия их реализации (требования

к служебному стажу; наличие ранее примененных поощрений, отсутствие фактов привлечения к дисциплинарной ответственности в течение определенного срока службы).

Наличие устойчивых функциональных связей государственно-служебных поощрительных норм с нормами иных отраслей законодательства, которые ярко иллюстрирует практика рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции индивидуальных служебных споров о поощрении гражданских служащих в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством; практика рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства дел, связанных с необходимостью признания недействующими не соответствующих законодательству о государственной гражданской службе правовых актов представителя нанимателя, касающихся вопросов применения мер поощрения к гражданским служащим. В качестве примера отрицательного проявления дискреции поощрительных полномочий представителя нанимателя можно рассматривать ситуацию, в которой губернатор одного из субъектов Российской Федерации, действуя в качестве представителя нанимателя, издал указ о порядке выплаты ежемесячного денежного поощрения государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации, который впоследствии был признан недействующим на основании апелляционного определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации ввиду установленного факта наличия в тексте данного правового акта явных коррупциогенных факторов. Таковые выражались в установлении соответствующей меры поощрения только для гражданских служащих высшей, главной и ведущей групп должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации. Достижение ими заслуг, среди которых в тексте правового акта были названы «высокие личные показатели по службе», «качественное и своевременное представление информации и сведений вышестоящим руководителям», «поддержание квалификации на уровне, достаточном для исполнения должностных обязанностей», презюмировалось. Таким образом, судом было устранено

нарушение принципа единства статуса гражданского служащего, смысл которого в поощрительных государственно-служебных отношениях выражается в недопустимости дифференциации применяемых мер поощрения в зависимости от группы должностей, к которой относится должность поощряемого гражданского служащего. В целом правовой институт государственно-служебного поощрения представляет собой совокупность 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).

Проведенное исследование поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы Российской Федерации привело к выводу о необходимости разработки теоретической модели процедуры юридической квалификации заслуженного поведения гражданского служащего. Такая процедура, с точки зрения соискателя, должна проводиться формируемой специально для этой цели комиссией независимых экспертов, что позволит существенным образом повысить объективность рассмотрения дел о поощрении государственных гражданских служащих. Сравнивая разработанную в рамках настоящего исследования процедуру независимой юридической квалификации служебных заслуг с закрепленной в действующем законодательстве процедурой аттестации гражданских служащих, соискатель приходит к выводу о значительных преимуществах первой, заключающихся, во-первых, в императивном установлении *цели* процедуры квалификации заслуг: принятие независимой экспертной комиссией решения о возможности представления гражданского служащего к поощрению, разработке индивидуальной программы развития его профессиональной деятельности либо о проведении внеочередной аттестации; во-вторых, предлагаемая периодичность процедуры (для гражданских служащих, поступивших на службу впервые, – по окончании индивидуального служебного года, далее – один раз в календарный

год) в отличие от процедуры очередной аттестации, проводимой один раз в три года, позволит повысить эффективность контроля представителем нанимателя качества выполнения гражданским служащим показателей эффективности и результативности, закрепленных должностным регламентом, что будет достигаться, в частности, за счет появления *возможности своевременной корректировки индивидуальной траектории профессионального развития гражданского служащего*. Такая корректировка должна производиться совместно представителем нанимателя и гражданским служащим и иметь своей целью приведение показателей служебной деятельности гражданского служащего в надлежащее соотношение с показателями, закрепленными в его должностном регламенте, для достижения целей и результативного решения задач органа государственной власти, в структуре которого он проходит гражданскую службу.

Факт применения меры поощрения, с точки зрения соискателя, обладает более значительным стимулирующим потенциалом, чем гипотетическая возможность такого применения, содержащаяся в положениях государственно-служебного законодательства. Необходимо отметить значимость будущего закрепления в нормах федерального законодательства о государственной гражданской службе гарантий реализации права гражданского служащего на поощрение при достижении им на добровольной основе в процессе осуществления профессиональной деятельности результата, превышающего установленные должностным регламентом показатели эффективности и результативности. Процедура правовой квалификации служебных заслуг, которая будет осуществляться специально создаваемой для этой цели комиссией независимых экспертов, выступит эффективным юридическим механизмом обеспечения реального действия данных гарантий.

Поощрительное правоотношение в системе государственной гражданской службы представляет собой правовую связь государственного гражданского служащего и представителя нанимателя (либо иных субъектов по его представлению), возникающую 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), либо при наступлении события, прямо указанного в норме государственно-служебного законодательства в качестве основания поощрения. Ключевым условием возникновения государственно-служебного поощрительного правоотношения выступает юридический факт приобретения гражданином Российской Федерации статуса государственного гражданского служащего, определяющийся моментом издания акта (приказа) о назначении на должность государственной гражданской службы и заключения служебного контракта. С приобретением правового положения государственного гражданского служащего на гражданина начинает распространяться действие норм государственно-служебного законодательства, которое в отдельной части поощрительных норм продолжает действовать и после увольнения с государственной гражданской службы. В 2020 году впервые в поощрительных нормах российского законодательства о государственной гражданской службе был закреплен самостоятельный статус *гражданина, уволенного с гражданской службы после представления к поощрению (награждению),* и гарантии реализации его права на получение поощрения (награды), назначенного по результатам осуществления профессиональной деятельности в системе государственной гражданской службы, в том числе в порядке сингулярного правопреемства в силу закона. Внесение таких изменений позволяет выразить надежду на преодоление существующих проблем правоприменительной практики, о которых свидетельствуют требования граждан, уволенных с гражданской службы, в том числе в связи с реорганизацией органа государственной власти (его подразделения), о признании права на получение назначенного поощрения, заявляемые в судебном порядке. Вместе с тем, новое регулирование порождает новые сложности и противоречия правоприменительной практики, требующие грамотного и своевременного их разрешения. Полагаем, что в будущем вопросы применения поощрения и реализации поощри-

тельного производства в системе государственной гражданской службы Российской Федерации, проблематика их эффективности будут выступать предметом масштабного рассмотрения ученых и практиков, что позволит продолжить совершенствование действующей в Российской Федерации модели государственной гражданской службы. Создание определенного порядка осуществления производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих, при котором каждый из них будет знать, как, когда и за что он может быть поощрен, соискатель видит в качестве одного из путей такой модернизации. В развитие выводов и положений, содержащихся в диссертации, можно рассматривать проведение научных исследований, тематика которых связана с ролью института поощрения государственных гражданских служащих в формировании позитивного образа российского чиновничества и повышении престижа государственной службы; трансформацией понятия государственно-служебного поощрения в административно-правовой теории постсоветского периода и ее значением в контексте современной правоприменительной практики органов государственной власти Российской Федерации; порядком правопреемства в государственно-служебных поощрительных правоотношениях. В добросовестном стремлении служащего к поощрению, думается, нет ничего того, что могло бы быть порицаемо с точки зрения морали и профессиональной этики. Более того, задавая четкий ориентир профессионального служебного роста, обозначая траекторию возможного развития профессиональных навыков и качеств служащего, можно достичь гораздо больших результатов в реализации публичного интереса, в целях удовлетворения которого создана и функционирует система государственной, в том числе гражданской, службы. Такой путь – реальная возможность эффективного решения поставленных перед ней задач, в основе которого заложен принцип грамотного сочетания публичных и частных начал. Ведь несмотря на то, что такая служба создана и функционирует в целях реализации публичного интереса, недопустимо забывать, что ее фундаментальный элемент – это граждане Российской Федерации, осуществляющие профессиональную служебную дея-

тельность в ее системе. В этой связи можно выразить предположение, что результаты настоящего исследования будут способствовать созданию законодательного механизма государственно-служебного поощрения как юридической формы, которая выступит органичным элементом общей системы стимулирования труда гражданских служащих; поиск новых подходов исследователей к его содержанию на основе разработанных соискателем положений и рекомендаций послужит развитию административно-правовой науки; а основные выводы и результаты диссертации будут полезны в практике поощрительного производства, осуществляемого в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Конституция Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. ; с изм. и доп., внесенными указами Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20; 10 февраля 1996 г. № 173; 9 июня 2001 г. № 679; 25 июля 2003 г. № 841; федер. конституц. законами от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ; 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ; 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ; 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ; 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ; 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ; 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ; 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ; 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – № 237; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 152; № 7. – Ст. 676; 2001. – № 24. – Ст. 2421; 2003. – № 30. – Ст. 3051; 2004. – № 13. – Ст. 1110; 2005. – № 42. – Ст. 4212; 2006. – № 29. – Ст. 3119; 2007. – № 1 (ч. I). – Ст. 1; № 30. – Ст. 3745; 2009. – № 1. – Ст. 1–2; 2014. – № 6. – Ст. 548; № 31. – Ст. 4398; 2020. – № 11. – Ст. 1416.

Федеральные законы

2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 8 декабря 2020 г. № 428-ФЗ : с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2020 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; Российская газета. – 2020. – № 280.
3. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ : в ред. от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ; 6

июля 2006 г. № 105-ФЗ; 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ; 28 декабря 2010 г. № 419-ФЗ; 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ; 7 мая 2013 г. № 99-ФЗ; 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ; 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ; 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2003. – № 46 (ч. I). – Ст. 4437; 2006. – № 29. – Ст. 3123; 2007. – № 49. – Ст. 6070; 2011. – № 1. – Ст. 31; 2011. – № 50. – Ст. 7337; 2013. – № 19. – Ст. 2326; 2013. – № 27. – Ст. 3477; 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4388; 2016. – № 22. – Ст. 3091.

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ : в ред. от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ; 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ; 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ; 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ; 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ; 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ; 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ; 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ; 18 июля 2009 г. № 187-ФЗ; 25 ноября 2009 г. № 269-ФЗ; 17 декабря 2009 г. № 313-ФЗ; 17 декабря 2009 г. № 322-ФЗ; 29 января 2010 г. № 1-ФЗ; 14 февраля 2010 г. № 9-ФЗ; 29 ноября 2010 г. № 317-ФЗ; 13 декабря 2010 г. № 358-ФЗ; 28 декабря 2010 г. № 419-ФЗ; 27 июня 2011 г. № 155-ФЗ; 11 июля 2011 г. № 204-ФЗ; 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ; 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ; 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ; 30 декабря 2012 г. № 295-ФЗ; 30 декабря 2012 г. № 327-ФЗ; 5 апреля 2013 г. № 57-ФЗ; 7 мая 2013 г. № 99-ФЗ; 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ; 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ; 2 июля 2013 г. № 149-ФЗ; 2 июля 2013 г. № 170-ФЗ; 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ; 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ; 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ; 2 декабря 2013 г. № 350-ФЗ; 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ; 2 апреля 2014 г. № 53-ФЗ; 1 декабря 2014 г. № 396-ФЗ; 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ; 31 декабря 2014 г. № 509-ФЗ; 31 декабря 2014 г. № 510-ФЗ; 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ; 8 июня 2015 г. № 147-ФЗ; 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ; 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ; 14 декабря 2015 г. № 371-ФЗ; 29 декабря 2015 г. № 395-ФЗ; 30 декабря 2015 г. № 418-ФЗ; 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ; 2 июня 2016 г. № 176-ФЗ; 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ; 3 июля 2016 г. № 276-ФЗ; 19 декабря 2016 г. № 455-

ФЗ; 28 декабря 2016 г. № 505-ФЗ; 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ; 1 июля 2017 г. № 132-ФЗ; 1 июля 2017 г. № 133-ФЗ; 26 июля 2017 г. № 192-ФЗ; 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ; 29 июля 2017 г. № 275-ФЗ; 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ; 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ; 3 августа 2018 г. № 337-ФЗ; 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ; 11 декабря 2018 г. № 461-ФЗ; 1 мая 2019 г. № 99-ФЗ; 2 декабря 2019 г. № 418-ФЗ; 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ; 8 июня 2020 г. № 181-ФЗ; 20 июля 2020 г. № 226-ФЗ; 20 июля 2020 г. № 227-ФЗ; 31 июля 2020 г. № 268-ФЗ; 31 июля 2020 г. № 288-ФЗ; 27 октября 2020 г. № 346-ФЗ; 8 декабря 2020 г. № 395-ФЗ; 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2006. – № 6. – Ст. 636; 2007. – № 10. – Ст. 1151; 2007. – № 16. – Ст. 1828; 2007. – № 49. – Ст. 6070; 2008. –№ 13. – 1186; 2008. – № 30 (ч. II). – Ст. 3616; 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6235; 2009. – № 29. – Ст. 3597; 2009. – № 29. – Ст. 3624; 2009. – № 48. – Ст. 5719; 2009. – № 51. – Ст. 6150; 2009. – № 51. – Ст. 6159; 2010. – № 5. – Ст. 459; 2010. – № 7. – 704; 2010. – № 49. – Ст. 6413; 2010. – № 51 (ч. III). – Ст. 6810; 2011. – № 1. – Ст. 31; 2011. – № 27. – Ст. 3866; 2011. – № 29. – Ст. 4295; 2011. – № 48. – Ст. 6730; 2011. – № 50. – Ст. 7337; 2012. – № 50 (ч. IV). – Ст. 6954; 2012. – № 53 (ч. I). – Ст. 7620; 2012. – № 53 (ч. I). – Ст. 7652; 2013. – № 14. – Ст. 1665; 2013. – № 19. – Ст. 2326; 2013. – № 19. – Ст. 2329; 2013. – № 23. – Ст. 2874; 2013. – № 27. – Ст. 3441; 2013. – № 27. – Ст. 3462; 2013. – № 27. – Ст. 3477; 2013. – № 43. – Ст. 5454; 2013. – № 48. – Ст. 6165; 2013. – № 49 (ч. VII). – Ст. 6351; 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6961; 2014. – № 14. – Ст. 1545; 2014. – № 49 (ч. VI). – Ст. 6905; 2014. – № 52 (ч. I). – Ст. 7542; 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 62; 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 63; 2015. – № 14. – Ст. 2008; 2015. – № 24. – Ст. 3374; 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4388; 2015. – № 41 (ч. II). – Ст. 5639; 2015. – № 51 (ч. III). – Ст. 7242; 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 15; 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 38; 2016. – № 22. – Ст. 3091; 2016. – № 23. – Ст. 3300; 2016. – № 27 (ч. I). – Ст. 4157; 2016. – № 27 (ч. I). – Ст. 4209; 2016. – № 52 (ч. V). – Ст. 7504; 2017. – № 1 (ч. I). – Ст. 46; 2017. – № 15

(ч. I). – Ст. 2139; 2017. – № 27. – Ст. 3929; 2017. – № 27. – Ст. 3930; 2017. – № 31 (ч. I). – Ст. 4741; 2017. – № 31 (ч. I). – Ст. 4766; 2017. – № 31 (ч. I). – Ст. 4824; 2018. – № 1 (ч. I). – Ст. 7; 2018. – № 32 (ч. I). – Ст. 5100; 2018. – № 32 (ч. II). – Ст. 5130; 2018. – № 45. – Ст. 6837; 2018. – № 51. – Ст. 7858; 2019. – № 18. – Ст. 2223; 2019. – № 49 (ч. V). – Ст. 6977; 2019. – № 51 (ч. I). – Ст. 7484; 2020. – № 24. – Ст. 3755; 2020. – № 30. – Ст. 4752; 2020. – № 30. – Ст. 4753; 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5027; 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5047; 2020. – № 44. – Ст. 6888; 2020. – № 50 (ч. III). – Ст. 8040; 2020. – № 50 (ч. III). – Ст. 8074.

Правовые акты Президента Российской Федерации

5. Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 1532 : в ред. от 6 октября 2020 г. № 616 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 48 (ч. II). – Ст. 5949; 2020. – № 41. – Ст. 6395.
6. 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.
7. Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 : в ред. от 9 июля 2020 г. № 450 // Собр. законодательства Рос.

Федерации. – 2007. – № 47 (ч. I). – Ст. 5749; 2020. – № 28. – Ст. 4415.

8. Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации и описания Специального знака Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1999 г. № 906 : в ред. от 16 декабря 2011 г. № 163 ; с изм. от 19 июля 2018 г. № 437 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 31. – Ст. 3993; 2011. – № 51. – Ст. 7459; 2018. – № 30. – Ст. 4715.
9. О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 : в ред. от 10 декабря 2020 г. № 772 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3459; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012100011
10. О единовременном поощрении лиц, проходящих (проходивших) федеральную государственную службу : указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 765 : в ред. от 28 августа 2020 г. № 531 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3461; 2020. – № 35. – Ст. 5553.
11. О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 : в ред. от 26 октября 2020 г. № 644 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 37. – Ст. 4643; 2020. – № 44. – Ст. 6969.
12. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 : в ред. от 6 октября 2020 г. № 616 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 440; 2020. – № 41. – Ст. 6395.
13. О Почетной грамоте Президента Российской Федерации и благодарно-

сти Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2008 г. № 487 : в ред. от 6 октября 2020 г. № 616 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 16. – Ст. 1673; 2020. – № 41. – Ст. 6395.

14. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 : в ред. от 20 ноября 2020 г. № 719 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 346; 2020. – № 47. – Ст. 7508.
15. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы в Российской Федерации (2009– 2013 годы)» : указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 : в ред. от 10 августа 2012 г. № 1156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1277; 2012. – № 33. – Ст. 4633.

Правовые акты Правительства Российской Федерации

16. О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 73 : в ред. от 10 июля 2020 г. № 1017 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 6. – Ст. 745; 2020. – № 30. – Ст. 4898.
17. О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 611 : в ред. от 5 июня 2013 г. № 475 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 40. – Ст. 4801; 2013. – № 23. – Ст. 2930.

Нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Российской Федерации

18. Об утверждении ведомственных наград Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от 22 декабря 2016 г. № 33н (зарег. 17 января 2017 г. № 45277) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701190023
19. Об утверждении положений о порядке премирования и поощрения, о порядке выплаты материальной помощи и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска федеральным государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 27 декабря 2011 г. № П/534 (зарег. 29 марта 2012 г. № 23649) : в ред. от 17 мая 2018 г. № П/0195 (зарег. 5 июня 2018 г. № 51294) // Российская газета. – 2012. – № 76 ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.-gov.ru/Document/View/0001201806060024
20. Об утверждении порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63 : с изм. от 2 июля 2018 г. № 186. – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант».
21. Об утверждении Служебного распорядка центрального аппарата Министерства науки и высшего образования Российской Федерации : приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 5н (зарег. 8 августа 2018 г. № 51827) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.-gov.ru/Document/View/0001201808090011

22. О ведомственных наградах Министерства науки и высшего образования Российской Федерации : приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 14 августа 2020 г. № 1020 (зарег. 14 сентября 2020 г. № 59838) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009150032

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

23. Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области : закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 84-ОЗ : в ред. от 25 декабря 2019 г. № 140-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. – 2005. – № 72. – Ст. 1033; Областная газета. – 2019. – № 240 (8782).
24. Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области : закон Иркутской области от 4 апреля 2008 г. № 2-ОЗ : в ред. от 30 марта 2020 г. № 29-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 2008. – № 41; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202003310001
25. О государственной гражданской службе Белгородской области : закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 176 (принят Белгородской областной Думой 24 марта 2005 г.) : в ред. от 19 декабря 2019 г. № 443 // Белгородские известия. – 2005. – № 57-58; 2019. – № 149 (4850).
26. О государственной гражданской службе Воронежской области : закон Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ : в ред. от 16 ноября 2020 г. № 102-ОЗ // Коммуна. – 2005. – № 80; Информационная система «Портал Воронежской области в сети интернет». – URL: www.vrnobldu-ma.ru/files/4site/getfile.php?g=2020&n=102-ОЗ
27. О государственной гражданской службе Ростовской области : област-

ной закон Ростовской области от 26 июля 2005 г. № 344-ЗС : в ред. от 6 ноября 2020 г. № 389-ЗС // Наше время. – 2005. – № 185-186; Официальный портал правовой информации Ростовской области. – URL: https://pravo.donland.ru/doc/view/id/Областной+закон_389-ЗС_11112020_22638/

28. О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2005 г. № 399-39 (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 30 июня 2005 г.) : в ред. от 18 июня 2020 г. № 284-65 // Вестник Законодательного Собр. Санкт-Петербурга. – 2005. – № 10; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7800202006190001
29. О государственной гражданской службе Саратовской области : закон Саратовской области от 2 февраля 2005 г. № 15-ЗСО : в ред. от 27 апреля 2020 г. № 36-ЗСО // Инф. бюллетень Саратовской обл. Думы. – 2005. – № 25 (72); Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6400202005060006
30. О государственной гражданской службе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : закон Ханты-Мансийского АО – Югры от 31 декабря 2004 г. № 97-ОЗ : в ред. от 24 сентября 2020 г. № 90-ОЗ // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2004. – № 12 (ч. I); Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8600202009280011
31. О некоторых вопросах государственной гражданской службы Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 24 ноября 2004 г. № 363-ОЗ : в ред. от 26 ноября 2020 г. № 649-ОЗ // Собр. законодательства Еврейской автоном. обл. – 2005. – № 1; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7900202012080005
32. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы государственным гражданским служащим

Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 26 января 2005 г. № 442-ОЗ : в ред. от 27 сентября 2019 г. № 444-ОЗ // Собр. законодательства Еврейской автоном. обл. – 2005. – № 4; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7900201910070022

33. Об особых отличиях в гражданской службе : указ губернатора Ярославской области от 8 августа 2014 г. № 351 // Документ-Регион. – 2014. – № 65.
34. Об утверждении Положения о знаках «Отличник государственной гражданской службы Архангельской области» и «Отличник муниципальной службы в Архангельской области» : постановление главы администрации Архангельской области от 3 декабря 2008 г. № 82 : в ред. от 14 февраля 2020 г. № 14-у // Волна. – 2008. – № 49 (1162); Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2900202002210003
35. Об утверждении Положения о присвоении классных чинов государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа государственным гражданским служащим в качестве меры поощрения : постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 февраля 2011 г. № 22-ПГ : в ред. от 23 октября 2019 г. № 138-ПГ // Красный Север (спецвып.). – 2011. – № 10; 2019. – № 88.
36. Об оценке эффективности и результативности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 20 апреля 2017 г. № 311 (в ред. от 25 декабря 2018 г. № 1175 ; с изм., внес. постановлением Правительства Воронежской области от 16 декабря 2019 г. № 1234). – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант».
37. Об утверждении Положения о порядке выплаты премий за выполнение особо важных и сложных заданий, материальной помощи, единовременных выплат и денежных поощрений : постановление Правительства Во-

ронежской области от 2 декабря 2011 г. № 1038 (в ред. от 18 августа 2020 г. № 779) // Собр. законодательства Воронежской области. – 2011. – № 12 (ч. III). – Ст. 903; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3600202008190009

38. О звании «Почетный работник государственной службы Орловской области» : постановление Правительства Орловской области от 24 июня 2015 г. № 289 : в ред. от 11 сентября 2018 г. № 377 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700201506250022

39. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. – 2011. – № 36.

Правовые позиции высших судов Российской Федерации

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации

40. По делу о проверке конституционности пункта 1^1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59^2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13^1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2020 г. № 14-П // Российская газета. – 2020. – № 84 (8138).

Определения Верховного Суда Российской Федерации

41. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 93-АПА19-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-25092019-n-93-apa19-3/

Судебная практика судов общей юрисдикции

42. Апелляционное определение Московского городского суда от 18 октября 2016 г. по делу № 33-38274/16. – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант».
43. Решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 25 февраля 2020 г. по делу № 2-481/2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/Yzas36UUIOoD/
44. Решение Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 22 июля 2019 г. по делу № 2-3201/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/4G8zkqbneO5P/
45. Решение Фрунзенского районного суда г. Иваново от 26 января 2016 г. по делу № 2-168/2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/BJoUAv8VQw14/
46. Решение Центрального районного суда г. Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края от 29 мая 2019 г. по делу № 2-156/2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://sudact.ru/regular/doc/NF58550r8Bdu/

Методические рекомендации международных организаций

47. О военных ветеранах : модельный закон (принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 года Постановлением № 20-14 на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Ин-

формационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2003. – № 30 (ч. II). – С. 297-303.

Методические рекомендации исполнительных органов государственной власти Российской Федерации

48. О направлении Методики всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего : письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 2016 г. № 18-1/10/В-3980. – Доступ из справ.-консультационной системы «Гарант».

Методические рекомендации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

49. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Ханты-Мансийск : Департамент внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Автономное учреждение Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Региональный институт управления», 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://depgs.admhmao.ru/deyatelnost/gosudarstvennaya-grazhdanskaya-sluzhba/metodicheskie-rekomendatsii/128911/metodicheskie-rekomendatsii-po-otsenke-effektivnosti-deyatelnosti-gosudarstvennykh-grazhdanskikh-i-m

II. Специальная литература

Монографии, учебники, учебные пособия

50. Абезин Д. А. Служебное право : учеб. пособие / Д. А. Абезин,

Э. В. Голоманчук, Р. О. Мельников, К. А. Трифонова ; Волгоградский инст-т управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград : Изд-во Волгоград. инст-та управления – филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2016. – 132 с.

51. Агапов А. Б. Административное право. В 2 т. Т. 1. Общая часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Агапов. – 10-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – 429 с.
52. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 703 с.
53. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 240 с.
54. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. – СПб. : Изд-во СПб. инст-та МВД Российской Федерации, 2015. – 376 с.
55. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с.
56. Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права / В. М. Баранов ; под ред. М. И. Байтина. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – 147 с.
57. Баранов В. М. Правовые формы поощрения в развитом социалистическом государстве : сущность, назначение, эффективность : в помощь лектору / В. М. Баранов ; Сарат. обл. организация общ-ва «Знание». – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. – 51 с.
58. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
59. Бару М. И. Охрана трудовой чести по советскому законодательству / М. И. Бару. – М. : Юрид. лит., 1966. – 103 с.
60. Бельский К. С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятия, формы, факторы укрепления) : учеб. пособие / К. С. Бельский ; отв. ред. Е. С. Фролов. – М. : РИО ВЮЗИ, 1988.

– 99 с.

61. Бехтерев В. М. Мозг и его деятельность / В. М. Бехтерев ; под ред. А. В. Гервера. – М. ; Л. : Гос. изд-во, 1928. – 327 с.
62. Братановский С. Н. Административное право : учебник. Особенная часть / С. Н. Братановский. – М. : Директ-Медиа, 2013. – 502 с.
63. Государственная и муниципальная служба : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 409 с.
64. Гущина Н. А. Поощрительные нормы российского права : теория и законодательная практика / Н. А. Гущина. – СПб. : Юридический центр «Пресс», 2003. – 294 с.
65. Дюрягин И. Я. Право и управление / И. Я. Дюрягин. – М. : Юрид. лит., 1981. – 168 с.
66. Каринский С. С. Поощрения за успешный труд по советскому праву / С. С. Каринский. – М. : Госюриздат, 1961. – 151 с.
67. Кудрявцев Ю. В. Нормы права как социальная информация / Ю. В. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 144 с.
68. Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика / А. В. Малько. – СПб. : Юридический центр «Пресс», 2004. – 252 с.
69. Манохин В. М. Российское административное право : учебное пособие / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2000. – 414 с.
70. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.
71. Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования : монография / С. П. Матвеев ; науч. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Воронежский инст-т МВД Российской Федерации, 2011. – 213 с.
72. Михайленко Н. Т. Правовые проблемы дисциплины труда в СССР :

теоретические аспекты / Н. Т. Михайленко ; Мин-во нар. образования КиргССР ; Фрунз. политехн. инст-т. – Фрунзе : Мектеп, 1972. – 510 с.

73. Настольная книга государственного служащего : комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / З. О. Александрова ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации ; под ред. В. И. Шкатуллы. – М. : Экономика, 1999. – 675 с.
74. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
75. Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография / Ю. Б. Носова ; науч. ред. Ю. Н. Старилов ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 208 с.
76. Общее административное право : учебник для студентов юридических высших учебных заведений, обучающихся по специальности 030501 – «Юриспруденция» / С. Н. Бабаев и др. ; под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 847 с.
77. Осинцев Д. В. Методы административного воздействия / Д. В. Осинцев. – СПб. : Юридический центр «Пресс», 2005. – 278 с.
78. Петров Г. М. Поощрение в государственном управлении (правовые аспекты) : учеб. пособие / Г. М. Петров ; ред. А. А. Аладьева. – Ярославль : Изд-во Яросл. гос. ун-та, 1993. – 80 с.
79. Полетаев Ю. Н. Правовое регулирование труда государственных гражданских служащих : учеб. пособие для вузов / Ю. Н. Полетаев, М. А. Клочков. – М. : Юрайт, 2020. – 163 с.
80. Поляков А. В. Общая теория права. Курс лекций / А. В. Поляков. – СПб. : Юридический центр «Пресс», 2001. – 642 с.
81. Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Служебное право Российской

Федерации : учеб. пособие / М. В. Пресняков, С. Е. Чаннов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 447 с.

82. Проблемы эффективности работы управленческих органов / И. Л. Бачило, Ю. А. Розенбаум, Л. А. Сергиенко [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1973. – 439 с.
83. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 79 с.
84. Разгильдиев Б. Т. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация / Б. Т. Разгильдиев ; под ред. Р. Р. Галиакбарова. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1993. – 232 с.
85. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О. С. Рогачева ; науч. ред. Ю. Н. Старилов ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.
86. Российское административное право : учебник / Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев, В. М. Манохин. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.
87. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
88. Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву / В. В. Серегина ; науч. ред. И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1991. – 120 с.
89. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин ; подг. д.ю.н., проф. А. И. Каплуновым. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 569 с.
90. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.
91. Сорокин П. А. Преступление и кара, подвиг и награда. Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали : к 110-й годовщине со дня рождения / П. А. Сорокин ; вступ.

ст., сост. и примеч. В. В. Сапова. – СПб. : Изд-во РХГИ, 1999. – 446 с.

92. Старилов Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. – 624 с.
93. Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 240 с.
94. Трофимов Е. В. Наградное право (общая часть) : электрон. учеб. пособие / Е. В. Трофимов. – СПб. : Северо-Запад. филиал Российской прав. акад. Мин-ва юстиции Российской Федерации, 2014. – 1186 кб.
95. Трофимов Е. В. Наградное право (процессуальная часть) : электрон. учеб. пособие / Е. В. Трофимов. – Северо-Запад. филиал Российской прав. акад. Мин-ва юстиции Российской Федерации, 2014. – 1231 кб.
96. Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / В. Н. Скобелкин, С. В. Передерин, С. Ю. Чуча, Н. Н. Семенюта ; под ред. В. Н. Скобелкина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – 504 с.
97. Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф. Н. Фаткуллин, Л. Д. Чулюкин ; науч. ред. В. П. Малков. – Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1977. – 119 с.
98. Федосова В. А. Эффективность действия норм советского государственного права / В. А. Федосова ; науч. ред. В. С. Основин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. – 157 с.
99. Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / С. Е. Чаннов, М. В. Пресняков. – 2-е изд. – М. : Юрайт, 2019. – 376 с.
100. Чаннов С. Е. Служебное правоотношение : понятие, структура, обеспечение / С. Е. Чаннов ; под ред. В. В. Володина. – М. : Ось-89, 2009. – 220 с.
101. Шепель В. М. Стимулирование труда (психологический аспект) / В. М. Шепель. – М. : Экономика, 1969. – 88 с.

102. Шорина Е. В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины / Е. В. Шорина, Ц. А. Ямпольская ; отв. ред. : Н. А. Венидиктов. – М. : Изд-во АН СССР, 1955. – 184 с.

103. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.

Статьи в журналах, книгах, материалы конференций

104. Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришковца) / Л. В. Акопов // Государство и право. – 2013. – № 11. – С. 5–9.

105. Андрюхина И. Ю. О новых подходах к проведению оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих / И. Ю. Андрюхина // Современное управление : векторы развития : сб. науч. трудов международной науч.-практ. конф. (г. Калининград, 15 – 16 ноября 2018 г.). – Саратов : ООО «Амирит», 2018. – С. 17–19.

106. Архиреева А. С., Мороз Е. С. Вопросы развития государственной гражданской службы в Краснодарском крае / А. С. Архиреева, Е. С. Мороз // Эпомен. – 2019. – № 26. – С. 228–238.

107. Байтин М. И., Петров Д. Е. Система права : к продолжению дискуссии / М. И. Байтин, Д. Е. Петров // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 25–34.

108. Баранова С. А. Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития / С. А. Баранова // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8. – № 3 А. – С. 64–70.

109. Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 67–77.

110. Башуров В. Б. Основные элементы системы присвоения, сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской

Федерации / В. Б. Башуров // Современное право. – 2011. – № 9. – С. 32–37.

111. Бекмурзиева Х. М. Направления и методы совершенствования карьерного развития государственных служащих федеральных министерств / Х. М. Бекмурзиева // Вестник университета. – 2019. – № 8. – С. 5–11.

112. Белобрыкина О. А. Категория «честность» как социально-психологический феномен : к обоснованию проблемы исследования (сообщение 1) / О. А. Белобрыкина, В. А. Палиева // Вестник по педагогике и психологии Южной Сибири. – 2018. – № 2. – С. 20–32.

113. Белоусова Ю. А. Поощрения и награждения государственных гражданских служащих : текущее состояние и перспективы развития / Ю. А. Белоусова // Современные проблемы правотворчества и правоприменения : материалы Всерос. студ. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 21 марта 2019 г.) / отв. ред. Э. И. Девицкий, С. И. Суслова. – Иркутск : Иркутский инст-т (филиал) Всерос. гос. ун-та юстиции (Рос. прав. акад. Мин-ва юстиции Рос. Федерации), 2019. – Т. 1. – С. 96–100.

114. Богатырева Н. Г. Заслуга как основание поощрения / Н. Г. Богатырева // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7. – № 4 А. – С. 224–232.

115. Божья-Воля А. А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава : международный опыт и российские перспективы / А. А. Божья-Воля // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 81–103.

116. Венгеров А. Б. Синергетика, юридическая наука, право / А. Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1986. – № 10. – С. 39–45.

117. Винокуров В. А. Юридическая обязанность государства пожаловать награду / В. А. Винокуров // Юрист. – 2010. – № 7. – С. 9–16.

118. Волкова В. В. Заслуга как основание для правового поощрения госу-

дарственных служащих / В. В. Волкова // Вестник Майкоп. гос. технол. ун-та. – 2012. – № 5. – С. 50–55.

119. Волкова В. В. Коллективное поощрение публичных служащих в системе государственного управления / В. В. Волкова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 8. – С. 278–281.

120. Волкова В. В. О механизме применения мер поощрения к государственным служащим / В. В. Волкова // Проблемы экономики и юридической практики. – 2012. – № 6. – С. 62–65.

121. Волкова В. В. О понятии и содержании поощрительных норм / В. В. Волкова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 2 (8). – Ч. 2. – С. 44–46.

122. Волкова В. В. Основание для применения поощрения государственных служащих / В. В. Волкова // Современное право. – 2013. – № 6. – С. 83–85.

123. Волкова В. В. О факторах, влияющих на эффективность и выработку критериев оценки для поощрения // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 6. – С. 46–50.

124. Волкова В. В. Поощрения публичных служащих : понятие, виды, процедура применения / В. В. Волкова // Вестник Майкоп. гос. технол. ун-та. – 2013. – № 2. – С. 50–55.

125. Волкова В. В. Процедурные формы применения мер поощрения публичных служащих / В. В. Волкова // Наука и образование : хозяйство и экономика ; предпринимательство ; право и управление. – 2014. – № 9 (52). – С. 103–106.

126. Волкова В. В. Рассмотрение индивидуальных служебных споров о поощрении гражданских служащих в суде / В. В. Волкова // Российское правосудие. – 2019. – № 10. – С. 12–19.

127. Волкова В. В. Реализация поощрительных норм на государственной

службе : состояние и перспективы развития / В. В. Волкова // Современное право. – 2016. – № 10. – С. 70–74.

128. Волкова В. В. Способы защиты прав публичных служащих при применении мер поощрения / В. В. Волкова // Актуальные вопросы публичного права. – 2012. – № 10 (10). – С. 15–24.

129. Воронина Л. И., Радченко Т. Е. Анализ теоретико-методологических и нормативно-правовых основ проведения комплексной оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих / Л. И. Воронина, Т. Е. Радченко // Вопросы управления. – 2015. – № 6 (18). – С. 197–203.

130. Галкин В. М. Система поощрений в советском уголовном праве / В. М. Галкин // Советское государство и право. – 1977. – № 2. – С. 91–96.

131. Григорьев В. А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих / В. А. Григорьев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 35–37.

132. Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве / А. А. Гришковец // Государство и право. – 2013. – № 4. – С. 5–12.

133. Гришковец А. А. Поощрение государственных служащих : правовые основы и практика применения / А. А. Гришковец // Право и политика. – 2002. – № 1. – С. 30–39.

134. Гришковец А. А. Служебное право : итоги дискуссии / А. А. Гришковец // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 41–53.

135. Гущина Н. А. О поощрительном методе правового регулирования / Н. А. Гущина // Закон и право. – 2004. – № 1. – С. 32–35.

136. Добробаба М. Б. К вопросу об эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы / М. Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 3. – С. 13–26.

137. Дуэль В. М. Государственные награды как высшая форма правовых

поощрений : понятие и признаки / В. М. Дуэль // Актуальные проблемы правоведения. – 2005. – № 2 (11). – С. 33–40.

138. Дьяченко Е. В. Поощрительные санкции как особая разновидность правовых санкций / Е. В. Дьяченко // Современное право. – 2009. – № 12. – С. 64–66.

139. Жарикова М. С. Виды поощрений и награждений государственных гражданских служащих / М. С. Жарикова // Державинский форум. – 2019. – Т. 3. – № 11. – С. 9–15.

140. Завьялов И. А. Преемственность в научном осмыслении понятия эффективности норм права / И. А. Завьялов // Право и современные государства. – 2014. – № 4. – С. 34–40.

141. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник СПбГУ. Право. – 2019. – Т. 10. – Вып. 4. – С. 626–651.

142. Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. – 1970. – № 10. – С. 37–44.

143. Караваев А. Н. Проблемы совершенствования института поощрения в государственно-служебных отношениях : перспективы развития / А. Н. Караваев // Правовая культура. – 2017. – № 2 (29). – С. 58–64.

144. Караваев А. Н. Институт поощрения в государственно-служебных отношениях: правовой механизм совершенствования / А. Н. Караваев // Юридическая наука и практика : альманах научных трудов Самарского юрид. инст-та ФСИН Российской Федерации / гл. ред. Р. А. Ромашов. – Самара : Изд-во Самар. юрид. инст-та ФСИН Рос. Федерации, 2014. – С. 44–47.

145. Каринский С. С. Правовые вопросы, связанные с установлением и применением наград и поощрений за отличный труд / С.С. Каринский // Правоведение. – 1961. – № 3. – С. 76–85.

146. Киселева О. М., Малько А. В. Институт правового поощрения в России : историко-юридический аспект / О. М. Киселева, А. В. Малько // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1999. – №. 3 (226). – С. 32–41.

147. Кокурина О. Ю. Дискуссионные проблемы наградного права : «позитивная ответственность» и «позитивные санкции» как юридические понятия / О. Ю. Кокурина // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 32–44.

148. Кокурина О. Ю. Заслуга как социально-правовое явление и понятие : определение, материальные и юридические признаки (часть 1) / О. Ю. Кокурина // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. – 2019. – Т. 19. – Вып. 2. – С. 194–199.

149. Кокурина О. Ю. Заслуга как социально-правовое явление и понятие : определение, материальные и юридические признаки (часть 2) / О. Ю. Кокурина // Известия Саратов. ун-та. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. – 2019. – Т. 19. – Вып. 3. – С. 286–293.

150. Кононов П. И. Современные проблемы понимания административного процесса / П. И. Кононов // Вестник Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8 (12). – С. 62–68.

151. Краснов А. В. Некоторые аспекты поощрительной правовой политики / А. В. Краснов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 82–89.

152. Липинский Д. А. Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции : проблемы взаимосвязи / Д. А. Липинский // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 19–26.

153. Липинский Д. А. Поощрение и наказание как формы реализации юридической ответственности / Д. А. Липинский // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Сер.: Юридические науки. – 2017. – № 1 (28). – С. 59–64.

154. Липинский Д. А., Мусаткина А. А. Понятие и основания поощрения

государственных служащих / Д. А. Липинский, А. А. Мусаткина // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 20–37.

155. Липинский Д. А., Шишкин А. Г. Меры позитивной юридической ответственности / Д. А. Липинский, А. Г. Шишкин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2013. – № 1 (306). – С. 33–44.

156. Малько А. В. Поощрение как правовое средство / А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 3–13.

157. Малько А. В. Поощрительно-правовая политика в России : необходимость формирования / А. В. Малько // Современное право. – 2010. – № 12. – С. 29–32.

158. Малько А. В. Юридические поощрения как разновидность социальных санкций / А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1998. – № 4. – С. 77–84.

159. Малько А. В., Нырков В. В. Поощрительные санкции в праве и позитивная юридическая ответственность : аргументы за необходимость выделения и совместного теоретического исследования / А. В. Малько, В. В. Нырков // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. Сер.: Юридические науки. – 2016. – № 1 (24). – С. 50–58.

160. Малько А. В., Типикина Е. В. Поощрительная правовая политика в сфере государственной службы : проблемы оптимизации / А. В. Малько, Е. В. Типикина // Современное право. – 2012. – № 7. – С. 70–73.

161. Маляева Е. О., Маляев К. В. К вопросу о поощрительных нормах / Е. О. Маляева, К. В. Маляев // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Сер.: Право. – 2001. – № 2. – С. 177–181.

162. Махина С. Н. Административный процесс и административное судопроизводство : влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ / С. Н. Махина // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2006. – № 1. – С. 142 –150.

163. Мамай Е. А. Модель юридической процедуры как технико-юридическая конструкция / Е. А. Мамай // Юридическая техника. – 2013. –

№ 7 (ч. 2). – С. 465–469.

164. Мусаткина А. А. Об общем понятии санкции нормы права / А. А. Мусаткина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1 (50). – С. 32–38.

165. Мусаткина А. А., Липинский Д. А. Об альтернативных поощрительных дисциплинарных санкциях / А. А. Мусаткина, Д. А. Липинский // Власть Закона. – 2018. – № 3 (35). – С. 38–48.

166. Нагорная Е. И. О механизме применения мер поощрения к государственным служащим / Е. И. Нагорная // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». – 2018. – Т. 4. – № 10-2. – С. 108–113.

167. Нестеров Д. О. Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти / Д. О. Нестеров // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 3. – С. 43–46.

168. Нырков В. В. Поощрения и наказания как средство реализации правовой политики / В. В. Нырков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 3. – С. 193–202.

169. Панова И. В. Продвижение по государственной службе по Федеральному Закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / И. В. Панова // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 8–14.

170. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 40–48.

171. Пушкарева Г. В. Идейно-ценностный механизм реформирования государственной службы / Г. В. Пушкарева // Государственное управление. Электронный вестник (электронный журнал). – 2017. – № 63. – С. 171–190.

172. Рогачева О. С. Правовой мониторинг административно-деликтных законов как важнейший метод изучения эффективности норм администра-

тивно-деликтного права / О. С. Рогачева // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2012. – № 1 (12). – С. 299–303.

173. Рыбаков В. А. Критерии определения эффективности права / В. А. Рыбаков // Правоприменение – 2019. – Т. 3. – № 2. – С. 5–13.

174. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н. Г. Салищева // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы : сб. статей / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. – М. : Юристъ, 2004. – С. 221–232.

175. Седова О. Л., Назайкинский С. В. Управление персоналом в системе государственной гражданской службы : проблемы и пути решения / О. Л. Седова, С. В. Назайкинский // Вестник Российского гос. гуманитар. ун-та. Сер.: Экономика. Управление. Право. – 2015. – № 3 (146). – С. 38–48.

176. Сергун П. П. Поощрительные правовые нормы : проблемы теории / П. П. Сергун // Право как социокультурная ценность : материалы конф. (г. Москва, 23 марта 2001 г.). – М. : Изд-во Российской прав. акад. Мин-ва юстиции Российской Федерации, 2001. – С. 88–91.

177. Смоляков А. И. Административно-правовое поощрение как перспективный метод реализации властных полномочий / А. И. Смоляков // Соблюдение прав человека и гражданина в деятельности сотрудников органов внутренних дел : сб. материалов Всерос. заоч. конф. с международным участием (г. Краснодар, 22 ноября 2013 г.) / О. В. Зиборов, В. А. Джемелинский, А. С. Шиленкова, О. В. Шкеля. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД Российской Федерации, 2014. – С. 159–162.

178. Старилов Ю. Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства / Ю. Н. Старилов // Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 299–330.

179. Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных

научных представлений об административной юстиции / Ю. Н. Старилов // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.

180. Старилов Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 99–116.

181. Старилов Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2006. – № 1. – С. 110–141.

182. Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю. Н. Старилов // Журнал российского права. – 2004. – № 9. – С. 11–25.

183. Титова Е. А. Безупречная и эффективная гражданская служба : от модели заслуги к этико-профессиональному стандарту / Е. А. Титова // Административное право и процесс. – 2021. – № 1. – С. 84–88.

184. Титова Е. А. Поощрение в системе государственной гражданской службы : проблемы обеспечения реализации субъективного права / Е. А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 2 (41). – С. 139–148.

185. Титова Е. А. Поощрительная правовая политика в сфере государственной гражданской службы : вопросы правотворчества / Е. А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 3 (42). – С. 192–199.

186. Титова Е. А. «Сверхправомерность» как критерий юридической оценки фактического основания поощрения / Е. А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2020. – № 1 (40). – С. 105–115.

187. Титова Е. А. Эффективность поощрительных норм законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе : ключевые элементы формулы / Е. А. Титова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2021. – № 1 (44). – С. 147–153.

188. Тихомиров Ю. А. Правовое государство : проблемы формирования и развития / Ю. А. Тихомиров // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – Т. 4. – № 5. – С. 93–109.

189. Тихомиров Ю. А. Современная теория административного права / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 10–18.

190. Тарасов Д. Ю. Теоретико-правовые аспекты экономической эффективности норм права / Д. Ю. Тарасов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 27–29.

191. Трофимов Е. В. Наградное дело и наградное право в системе правового регулирования / Е. В. Трофимов // Юридические исследования. – 2012. – № 5. – С. 24–89.

192. Трофимов Е. В. Характеристика заслуги как основания награждения / Е. В. Трофимов // Современное право. – 2011. – № 1. – С. 70–75.

193. Фиалковская И. Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения / И. Д. Фиалковская // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2014. – №. 6. – С. 183–188.

194. Фиалковская И. Д. Характеристика административного поощрения как метода государственного управления / И. Д. Фиалковская // Юридическая наука и практика : проблемы современности и перспективы развития : материалы I Всерос. науч.-практ. конф. (г. Нижний Новгород, 30 марта 2013 г.). – Н. Новгород : АНО «НОЦ „ЦЕЗИУС“», 2013. – С. 8–11.

195. Цишковский Е. А. Юридическая ответственность в правомерном поведении / Е. А. Цишковский // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2009. – № 4 (10). – С. 4–14.

196. Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2015. – № 3. – С. 5–11.

197. Чуприс О. И. Особенности метода правового регулирования отношений государственной службы / О. И. Чуприс // Проблемы управления (Минск). – 2009. – № 1 (30). – С. 223–231.

198. Шарин В. И. Система мотивации профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации / В. И. Шарин // Human progress. – 2017. – Т. 3. – № 4. – С. 6.

199. Шмаров И. В. Критерии и показатели эффективности наказаний / И. В. Шмаров // Советское государство и право. – 1968. – № 6. – С. 57–64.

200. Штатина М. А. Эволюция теории административного процесса в научных работах Заслуженного юриста Российской Федерации Н. Г. Салищевой / М. А. Штатина // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 19–24.

201. Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – С. 145–226.

Диссертации, авторефераты диссертаций

202. Арутюнова С. Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрений государственных служащих в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. Э. Арутюнова. – Саратов, 2007. – 26 с.

203. Гущина Н. А. Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Н. А. Гущина. – СПб., 2004. – 37 с.

204. Девяшин И. В. Депоощрение по российскому праву (проблемы теории и практики) : дис. … канд. юрид. наук / И. В. Девяшин. – Н. Новгород, 2006. – 404 с.

205. Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. А. Дегтярева. – Ростов н/Д., 2007. – 25 с.

206. Домченко А. С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. С. Домченко. –

Екатеринбург, 2019. – 23 с.

207. Дьяченко В. Ф. Поощрительно-правовая политика современной России : общетеоретический анализ : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. Ф. Дьяченко. – Краснодар, 2006. – 24 с.

208. Дьяченко Е. В. Поощрения как позитивные санкции нормы права : общетеоретический аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. В. Дьяченко. – Краснодар, 2011. – 31 с.

209. Дякина И. А. Служебное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / И. А. Дякина. – Ростов н/Д., 2007. – 37 с.

210. Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. А. Козлов. – Л., 1972. – 26 с.

211. Кокурина О. Ю. Государственные награды в России : телеологические и аксиологические основания правового регулирования : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / О. Ю. Кокурина. – М., 2015. – 57 с.

212. Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. … д-ра юрид. наук / П. И. Кононов. – М., 2001. – 385 с.

213. Левашова О. В. Амнистия и помилование как поощрительные нормы уголовного права России : дис. … канд. юрид. наук / О. В. Левашова. – Елец, 2007. – 221 с.

214. Максакова Е. Н. Дисциплина в правовой сфере : теоретико-правовые проблемы и обоснование : автореф. … дис. канд. юрид. наук / Е. Н. Максакова. – Грозный, 2020. – 26 с.

215. Матвеев С. П. Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы административно-правового регулирования : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. П. Матвеев. – Воронеж, 2011. – 48 с.

216. Мирошник С. В. Теория правового стимулирования : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. В. Мирошник. – Ростов н/Д., 2003. – 39 с.

217. Номоконов В. А. Преступное поведение : механизм детерминации, причины, ответственность : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / В. А. Номоконов. – М., 1991. – 36 с.

218. Нырков В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. В. Нырков. – Саратов, 2003. – 36 с.

219. Попова В. В. Поощрительные нормы современного российского права : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. В. Попова. – Омск, 2015. – 27 с.

220. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. .. д-ра юрид. наук / О. С. Рогачева. – Воронеж, 2012. – 50 с.

221. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Ю. Н. Старилов. – Саратов, 1996. – 37 с.

222. Типикина Е. В. Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. В. Типикина. – Саратов, 2008. – 26 с.

223. Трофимов Е. В. Наградное дело в Российской Федерации : административно-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук / Е. В. Трофимов. – М., 2012. – 454 с.

224. Тюрина Н. И. Правомерное поведение как объект исторического исследования : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н. И. Тюрина. – Саратов, 2003. – 27 с.

225. Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : понятие и основные черты : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. Е. Чаннов. – Саратов, 2010. – 47 с.

226. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : теория и практи-

ка : дис. ... д-ра юрид. наук / Л. А. Чиканова. – М., 2005. – 312 с.

227. Шабаева О. А. Поощрительные правовые режимы : дис. … канд. юрид. наук / О. А. Шабаева. – М., 2013. – 159 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Анкета
для государственных гражданских служащих
по вопросам организации поощрительного производства и применения мер поощрения в системе государственной гражданской службы Российской Федерации

Уважаемые государственные гражданские служащие!

В целях получения статистических данных для проведения научного исследования на тему «Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы: проблемы теории и эффективность» просим вас оказать содействие в предоставлении информации об особенностях практики организации и функционирования поощрительного производства в системе государственной гражданской службы в виде ответов на вопросы, обозначенные в предлагаемой вашему вниманию анкете. Среди основных задач такого исследования – анализ эффективности действия мер поощрения в аспекте влияния факта их применения на динамику показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданских служащих; выявление проблем осуществления поощрительного производства в системе государственной гражданской службы; обоснование предложений по совершенствованию законодательства в целях создания эффективного юридического механизма государственно-служебного поощрения и выработки четкой траектории развития профессиональных навыков и качеств гражданского служащего.

Просим вас ответить на вопросы, представленные в анкете. Для этого подчеркните, пожалуйста, вариант ответа, наиболее соответствующий вашему мнению. Ряд вопросов предусматривает возможность детального изложения вашей позиции, ответом на них может служить аргументированное пояснение

вашей точки зрения.

Заранее вам благодарны за помощь в изучении специфики практической реализации правового института поощрения в системе государственной гражданской службы.

Нормативно-правовая основа: часть 15 статьи 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; статья 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; пункт 21 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»); пункт 2.10 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы Воронежской области гражданским служащим (Приложение № 2 к Закону Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области»).

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в статье 55 регламентирует основания и закрепляет открытый перечень мер поощрения и награждения, которые могут применяться в системе государственной гражданской службы. *Достаточен ли, с Вашей точки зрения, данный список мер поощрения гражданских служащих? Допускаете ли Вы возможность его расширения? Если да, то какие дополнительные меры поощрения гражданских служащих необходимы?*

а) перечень мер поощрения гражданских служащих, установленный в статье 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является достаточным, необходимость установления до-

полнительных мер отсутствует;

б) мер поощрения, установленных в статье 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», недостаточно для того, чтобы поощрение выступало действенным средством стимулирования труда гражданских служащих. Необходимо установление дополнительных видов поощрения, а именно: _____

_____

в) затрудняюсь ответить;

г) другой взгляд на сущность данного вопроса. Пояснение: _____

_____

2. В настоящее время одним из важнейших направлений совершенствования системы государственной гражданской службы выступает создание качественного механизма управления карьерой гражданских служащих, включающего разработку индивидуальных планов развития профессиональной деятельности, а также методических основ оценки ее эффективности и результативности. *С Вашей точки зрения, будет ли способно определение траектории профессионального развития и перспектив должностного роста путем их закрепления в положениях служебного контракта выступить эффективным средством мотивации к повышению качества и результативности профессиональной деятельности?*

а) да, в целях создания возможности индивидуального планирования служебной карьеры и своевременного совершенствования навыков профессиональной деятельности в системе государственной гражданской службы

необходимо развитие системы управления карьерой, в рамках которой в положениях служебного контракта будут закрепляться индивидуальная траектория развития профессиональной деятельности и перспективы должностного роста гражданского служащего;

б) нет, применение системы индивидуального планирования профессиональной служебной деятельности не способно оказать существенное влияние на повышение ее эффективности и результативности в перспективе;

в) затрудняюсь ответить;

г) другой взгляд на сущность данного вопроса. Пояснение: _____

_____

3. Применялись ли к Вам меры поощрения в ходе осуществления профессиональной деятельности в системе государственной гражданской службы?

а) да, применялись;

б) нет, не применялись.

4. Если меры поощрения были применены, выступал ли для Вас факт их применения мотивацией для дальнейшего совершенствования показателей профессиональной служебной деятельности?

а) да;

б) нет;

в) затрудняюсь ответить.

5. Часть 15 статьи 11 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; пункт 21 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»); пункт 2.10 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы Воронежской области гражданским служащим (приложение № 2 к закону Воронежской области от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области») регламентируют возможность внеочередного присвоения классного чина гражданской службы (досрочно либо на ступень выше очередного по истечении срока прохождения гражданской службы в действующем классном чине) за особые отличия в гражданской службе. *Считаете ли Вы данную меру поощрения весомой и значимой, позволяющей гражданскому служащему в случае ее применения рассчитывать на существенное увеличение оплаты труда и объема социального обеспечения?*

а) да, внеочередное присвоение классного чина государственной гражданской службы выступает мерой поощрения, имеющей самостоятельное значение ввиду ее ощутимого влияния на повышение объема материального обеспечения и социальных гарантий гражданского служащего;

б) нет, из факта применения такой меры поощрения не следует существенного повышения оплаты труда и объема социальных гарантий гражданского служащего;

в) затрудняюсь ответить;

г) иной взгляд на сущность данного вопроса. Пояснение: _____

_____

6. Имеет ли свое проявление в государственно-служебной практике дифференциация применяемых мер поощрения в зависимости от группы должностей государственной гражданской службы, к которой относится должность, занимаемая поощряемым гражданским служащим (когда *определенная мера поощрения* на практике чаще всего применяется, например, к гражданским служащим ведущей, главной групп должностей)?

а) да, в поощрительной государственно-служебной практике существует определенная дифференциация мер в зависимости от группы должностей государственной гражданской службы. Мерой поощрения, наиболее часто применяемой к _____ группе должностей, является _____ *(указание на меру поощрения);*

б) нет, все меры, регламентированные законодательством о государственной гражданской службе, в равной мере применяются ко всем гражданским служащим вне зависимости от группы должностей;

в) затрудняюсь ответить;

г) другая аргументация. Пояснение: _____

_____

7. Считаете ли Вы необходимым закрепление в числе основных государственных гарантий гражданских служащих, регламентированных статьей 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», права гражданского служащего на своевременное и обоснованное поощрение в случае достижения им в процессе исполнения должностных обязанностей положительного результата сверх установленных показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности?

а) да, существует необходимость закрепления на федеральном уровне служебного законодательства права гражданского служащего на своевременное и обоснованное поощрение в числе его основных государственных гарантий;

б) нет, такая потребность отсутствует;

в) затрудняюсь ответить;

г) другая аргументация. Пояснение: _____

_____

8. Выступает ли для Вас *возможность применения мер поощрения* на основании достижений в профессиональной служебной деятельности фактором мотивации к совершенствованию ее показателей?

а) да;

б) нет;

в) затрудняюсь ответить;

г) иное обоснование. Пояснение: _____
_____

9. Одним из основополагающих начал, идей государственно-служебного поощрительного производства выступает принцип инициативы представителя нанимателя в назначении и применении мер поощрения к гражданскому служащему. Основная проблема реализации такого принципа заключается в отсутствии нормативно-правовых ограничений усмотрения представителя нанимателя в вопросах инициирования производства по делу о поощрении гражданского служащего, квалификации заслуг, выбора меры поощрения в конкретной ситуации. *Необходимо ли, с Вашей точки зрения, установление законодательных пределов усмотрения представителя нанимателя в части компетенции, касающейся назначения и применения мер поощрения к гражданским служащим?*

а) да, регламентация пределов усмотрения представителя нанимателя в назначении и применении мер поощрения к гражданскому служащему необходима;

б) такая потребность отсутствует;

в) затрудняюсь ответить.

г) иная аргументация. Пояснение: _____

_____

10. Существует ли потребность разделения функций инициирования поощрительного производства, квалификации заслуг, назначения мер поощрения между различными должностными лицами (органами)?

а) да, единоличное выполнение таких функций нарушает требование объективности осуществления производства по делам о поощрении гражданских служащих;

б) нет, необходимо сохранение действующего порядка;

в) затрудняюсь ответить.

г) другая точка зрения. Пояснение: _____

_____

11. Как Вы оцениваете действующий механизм поощрения в системе государственной гражданской службы?

а) действующий порядок применения мер поощрения выступает эффективным средством позитивного стимулирования труда гражданских служащих, что способствует качественному достижению целей и оперативному решению задач, поставленных законодателем перед конкретными органами государственной власти;

б) действующий порядок применения мер поощрения в настоящее вре-

мя не способен выступать эффективным средством мотивации гражданских служащих к совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности ввиду того, что _____

в) затрудняюсь ответить.

г) другой взгляд на сущность поставленного вопроса. Пояснение: _____
_____

12. По каким критериям, на Ваш взгляд, необходимо оценивать эффективность реализации производства по делам о поощрении государственных гражданских служащих? *Пожалуйста, укажите конкретные показатели, которые, с Вашей точки зрения, могут свидетельствовать* ***об эффективности*** *его осуществления в системе государственной гражданской службы.*

_____
_____
_____
_____
_____

Приложение 2

Результаты анкетирования государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области[310]

Вопрос 1	Перечень мер поощрения является достаточным 96 – 64 %	Установленных законодательством мер недостаточно, необходимо закрепление дополнительных 17 – 11 %	Нет ответа 29 – 19 %	Другой ответ 8 – 6 %
Вопрос 2	Да 63 – 42 %	Нет 61 – 40 %	Нет ответа 18 – 12 %	Другой ответ 8 – 6 %
Вопрос 3	Да 112 – 75 %	Нет 29 – 19 %	Не выбран вариант ответа 9 – 6 %	
Вопрос 4[311]	Да 93 – 83 %	Нет 12 – 11 %	Затрудняюсь ответить (нет ответа) 7 – 6 %	
Вопрос 5	Да 52 – 35 %	Нет 76 – 51 %	Нет ответа 17 – 11 %	Иной взгляд 5 – 3 %
Вопрос 6	Да 21 – 14 %	Нет 57 – 38 %	Нет ответа (затрудняюсь) 67 – 45 %	Иное мнение 5 – 3 %
Вопрос 7	Да 88 – 59 %	Нет 32 – 21 %	Нет ответа 23 – 15 %	Собственная аргументация 7 – 5 %
Вопрос 8	Да 115 – 77 %	Нет 14 – 9 %	Нет ответа 17 – 11 %	Другое обоснование 4 – 3 %
Вопрос 9	Да 63 – 42 %	Потребность отсутствует 37 – 25 %	Затрудняюсь ответить 45 – 30 %	Иная аргументация 5 – 3 %
Вопрос 10	Да	Необходимо сохранение	Нет ответа	Другая точка

[310] Общее количество принявших участие в анкетировании гражданских служащих – 150 человек. При обозначении соотношения ответов респондентов результаты, обозначенные в процентном соотношении, округлены до целых чисел.

[311] При подсчете процентного соотношения ответов на вопрос № 4 в качестве общего числа было взято количество гражданских служащих, которые утвердительно ответили на вопрос № 3 (**112 человек** из 150).

	58 – 38 %	действующего порядка 45 – 30 %	43 – 29 %	зрения 4 – 3 %
Вопрос 11	Выступает эффективным средством позитивного стимулирования труда гражданских служащих 75 – 50 %	В настоящее время не способен выступать эффективным средством мотивации к совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности 29 – 19 %	Нет ответа 39 – 26 %	Другой взгляд 7 – 5 %
Вопрос 12	Факторы-условия эффективности государственно-служебного поощрительного производства 49 – 33 %	Факторы-«последствия» реализации поощрительного производства, свидетельствующие о его эффективности 29 – 19 %	Нет ответа 72 – 48 %	

Приложение 3

Ключевые выводы, сделанные в ходе исследования результатов анкетирования государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области

С целью определения эффективности действия механизма поощрения в системе государственной гражданской службы проведено анкетирование ста пятидесяти гражданских служащих, осуществляющих профессиональную служебную деятельность в исполнительных органах государственной власти Воронежской области.

Научный анализ результатов анкетирования показал, что для большинства респондентов (83 %) *фактическое применение* к ним *мер поощрения* выступило мотивацией для дальнейшего совершенствования показателей собственной профессиональной служебной деятельности, как и гипотетическая *возможность применения* таких *мер* на основании заслуг, наличие которой воспринимается как мотивирующий фактор 77 % опрошенных гражданских служащих; 9 % дали отрицательный ответ на соответствующий вопрос. Вместе с тем, 3 % респондентов указали, что меры поощрения рассматриваются ими как заслуженная оценка добросовестного труда, как важный, но дополнительный фактор мотивации, тогда как ключевым ее элементом выступает оплата труда гражданского служащего. Обозначена проблема отсутствия учета достижений в профессиональной служебной деятельности при назначении мер государственно-служебного поощрения.

64 % гражданских служащих, принявших участие в анкетировании, считают закрепление дополнительных мер поощрения в статье 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» нецелесообразным ввиду того, что действующий их перечень является достаточным. Тем не менее, 11 % респондентов пояснили, что установленных в указанной выше норме государственно-служебного законодательства мер недостаточно для того, чтобы поощрение выступало действенным средством стимулирования труда. В этой связи гражданские служащие считают необходи-

мым установление дополнительных видов поощрения, а именно: (1) *ежегодное* поощрение за безупречную и эффективную гражданскую службу; (2) поощрение в зависимости от количественных показателей служебной деятельности (например, исполненные документы, мероприятия, проведенные в рамках служебной деятельности); (3) поощрение за выполнение дополнительных обязанностей в отсутствие заполненной штатной единицы в штатном расписании, за выполнение обязанностей временно отсутствующего государственного служащего; (4) единовременное денежное поощрение в связи с днем рождения; (5) льготное ипотечное кредитование, оказание содействия в погашении обязательств по ипотеке; (6) изменения траектории карьеры; (7) предоставление дополнительного времени отдыха; (8) обеспечение гражданских служащих служебным жильем с возможностью постепенной приватизации по истечении определенного времени; (9) материальное поощрение за конкретный результат работы. Не дали ответа на поставленный вопрос 19 % респондентов; 6 % опрошенных гражданских служащих выразили другой взгляд на его сущность. Отмечено, что меры поощрения сегодня неощутимы в действии, ведь несмотря на то, что их законодательный перечень достаточен, отсутствует система практического применения таких мер, способная сделать поощрение реальным средством стимулирования. *Основными* мерами поощрения, с точки зрения части респондентов, должны стать изменение траектории карьеры и предоставление дополнительного времени отдыха. Указано, что *открытый* перечень мер поощрения, закрепленный в статье 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», может приводить к проявлению субъективизма представителя нанимателя в процессе их применения. По мнению принявших участие в анкетировании гражданских служащих, поощрение в системе государственной гражданской службы в настоящий момент носит обобщенный характер и представляет собой лишь дополнительное материальное стимулирование. Отмечена необходимость более регулярного применения поощрения в связи с конкретными датами (событиями). Частью респондентов выражена точка зрения, согласно которой награ-

ждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка – мера, практическое применение которой в ряде случаев ограничивается вручением грамоты без предоставления материальной составляющей. В этой связи данную меру государственно-служебного поощрения предложено конкретизировать, установив в законодательстве минимальный размер подлежащего выплате при ее применении единовременного поощрения.

42 % респондентов полагают, что в целях создания возможности планирования служебной карьеры и своевременного совершенствования профессиональных навыков необходимо развитие системы управления карьерой гражданского служащего, в рамках которой в положениях служебного контракта будут закрепляться индивидуальная траектория развития профессиональной деятельности и перспективы должностного роста. Почти равное количество опрошенных гражданских служащих (40 %) не считают применение системы индивидуального планирования профессиональной служебной деятельности перспективным направлением совершенствования ее качества. 6 % респондентов представили дополнительную аргументацию по существу сформулированного вопроса, отметив, что индивидуальное планирование служебной деятельности должно иметь отдельный механизм правовой реализации, не связанный с государственно-служебным поощрением. В настоящий момент планирование служебной карьеры и планирование профессионального развития гражданского служащего не являются взаимосвязанными между собой правовыми процедурами, так как система индивидуального планирования служебной деятельности ограничена рамками должностного регламента по соответствующей должности гражданской службы и не связана с возможностью должностного роста. Отмечена необходимость выработки показателей, достижение которых будет открывать перед гражданским служащим соответствующие перспективы (например, определенный опыт работы, надлежащее исполнение должностных обязанностей). Указано, что индивидуальное планирование профессиональной служебной деятельности должно осуще-

ствляться вне рамок служебного контракта, ввиду того, что его положения носят обязательный характер и отразить в нем частные аспекты траектории служебной карьеры представляется весьма затруднительным. Индивидуальное планирование карьеры должно предполагать самостоятельный выбор и согласование ее траектории гражданским служащим с представителем нанимателя. Замещение отдельных должностей гражданской службы (связанных, например, с бухгалтерским учетом) требует постоянного повышения квалификации с учетом профессионального направления служебной деятельности. Отмечено, что реализация соответствующих мероприятий, обозначаемых в планах профессионального развития гражданских служащих, не выполняет своей задачи с точки зрения практической пользы. В этой связи констатирована необходимость организации мероприятий по повышению квалификации гражданских служащих на базе профильных федеральных государственных бюджетных образовательных учреждений высшего образования с учетом профессионального направления по замещаемой должности гражданской службы.

Возможность внеочередного присвоения классного чина гражданской службы за особые отличия в гражданской службе более половины (51 %) респондентов не оценивают как меру поощрения, имеющую существенное влияние на повышение оплаты труда и увеличение объема социальных гарантий; 35 % опрошенных полагают, из применения такой меры поощрения следует повышение объема материального обеспечения и социальных гарантий гражданских служащих; 11 % респондентов затруднились ответить на обозначенный вопрос. 3 % опрошенных гражданских служащих отметили более высокий стимулирующий потенциал присвоения внеочередного классного чина по сравнению с другими мерами поощрения; указали, что такая мера чаще воспринимается как средство моральной мотивации к совершенствованию профессиональной служебной деятельности и повышения ее престижа в глазах поощренного гражданского служащего. Констатировано отсутствие ощутимого влияния поощрения такого вида на повышение оплаты труда и объема социального обеспечения в системе государственной гражданской службы.

Отмечена зависимость индивидуального восприятия гражданским служащим внеочередного присвоения классного чина от группы должностей, к которой относится замещаемая им должность государственной гражданской службы.

Присутствие дифференциации применяемых мер поощрения в зависимости от группы должностей государственной службы, к которой относится должность, занимаемая поощряемым гражданским служащим, отметили 14 % опрошенных, в то время как 38 % респондентов заявили о равном применении предусмотренных государственно-служебным законодательством мер поощрения к гражданским служащим вне зависимости от группы должностей. 45 % гражданских служащих, принявших участие в анкетировании, затруднились ответить на данный вопрос. С точки зрения 3 % респондентов, применение определенной меры поощрения обусловлено такими факторами, как стаж государственной гражданской службы, наличие предшествующих заслуг и наград. Указано, что к гражданским служащим высшей и главной групп должностей меры поощрения в виде объявления благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждения почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка применяются сравнительно чаще. Равное назначение таковых вне зависимости от группы должностей возможно при условии последовательной реализации данных мер в установленном законодательством порядке.

По мнению большинства респондентов (59 %), в числе основных государственных гарантий, являющихся неотъемлемым элементом статуса гражданского служащего, необходимо закрепить его право на своевременное и обоснованное поощрение в случае достижения в процессе исполнения должностных обязанностей положительного результата сверх установленных показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. 21 % гражданских служащих, принимавших участие в анкетировании, считает, что такая потребность отсутствует; затруднились ответить 15 % опрошенных. Согласно точке зрения 5 % респондентов, поощрение в системе государственной гражданской службы является исключительным правом

представителя нанимателя, и его трансформация в обязанность поощрять приведет к существенному снижению результативности государственной гражданской службы. Наряду с этим указано, что закрепление на уровне федерального законодательства права гражданского служащего на поощрение в числе основных служебных гарантий не принесет ощутимой практической пользы до момента решения проблем неограниченного усмотрения представителя нанимателя при назначении поощрений и формирования фондов оплаты труда гражданских служащих, в бюджетах которых зачастую не предусматриваются либо существенно ограничиваются суммы, предназначенные для выплаты материальных видов поощрения. Отмечена тенденция к равному распределению поощрений внутри коллектива гражданских служащих. По мнению части респондентов, не каждое служебное достижение возможно оценить с точки зрения показателей эффективности и результативности. Констатирована сложность применения таких показателей для оценки профессиональной служебной деятельности, обращено внимание на возможное проявление коррупциогенного фактора в случае субъективного подхода к ее осуществлению. Справедливо выражена точка зрения, согласно которой поощрение в системе государственной гражданской службы не должно быть излишним и «ожидаемым», так как это может привести к службе «ради показателей» – формальному подходу к осуществлению профессиональной служебной деятельности.

На необходимость нормативно-правовой регламентации пределов усмотрения представителя нанимателя в вопросах назначения и применения мер поощрения к гражданскому служащему указали 42 % респондентов; 25 % считают, что такая потребность отсутствует; не дали ответа на данный вопрос 30 % опрошенных. С точки зрения 3 % респондентов, необходимо расширить перечень оснований применения мер государственно-служебного поощрения, при этом какие-либо нормативно-правовые ограничения усмотрения представителя нанимателя в поощрительном производстве не требуются. Указано, что четкую регламентацию такого усмотрения сегодня осуществить практически

невозможно ввиду существенной дифференциации характера должностных обязанностей гражданских служащих. Тем не менее, некими его рамками могут выступать определенные критерии оценки службы, например, трудоемкость профессиональной деятельности гражданского служащего.

При ответе на вопрос о том, существует ли потребность разделения функций инициирования поощрительного производства, квалификации заслуг, назначения мер поощрения в системе государственной гражданской службы между различными должностными лицами (органами), примерно равное количество респондентов отдали предпочтение как необходимости введения коллегиального порядка осуществления поощрительного производства, так и сохранению действующих процедур инициирования такого производства, квалификации заслуг и назначения мер поощрения, осуществляемых представителем нанимателя гражданского служащего в соответствии с принципом единоначалия (38 % и 30 % соответственно). 29 % респондентов затруднились ответить на поставленный вопрос; в то время как 3 % опрошенных полагают, что разделение данных функций будет чрезмерно усложнять государственно-служебное поощрительное производство, порождать «бумажную волокиту» в рассмотрении и разрешении дел о поощрении гражданских служащих, приведет к излишнему формализму, который не позволит оценить профессиональные достижения гражданского служащего надлежащим образом. Разделение данных функций, по мнению части анкетируемых, нарушит принцип объективности осуществления поощрительного производства, который, в свою очередь, может быть соблюден только при условии сохранения действующего порядка.

50 % респондентов считают действующий порядок применения мер поощрения эффективным средством позитивного стимулирования труда гражданских служащих, способствующим качественному достижению целей и оперативному решению задач, поставленных законодателем перед конкретными органами государственной власти. О неспособности действующего порядка применения мер поощрения выступать эффективным средством мотивации

гражданских служащих к совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности в силу ряда причин, таких как: (1) несоответствие практики государственно-служебного поощрительного производства законодательному регулированию, (2) отсутствие конкретных критериев для принятия решения о поощрении гражданского служащего, (3) несовершенство системы расчета показателей профессиональных достижений, способных служить основанием применения мер государственно-служебного поощрения, (4) отсутствие связи назначаемых мер с количеством и качеством выполненной работы в рамках служебной деятельности заявили 19 % опрошенных. 5 % респондентов представили дополнительную аргументацию по существу поставленного вопроса, отметив, что применение поощрения не должно заменять собой стабильно высокую оплату труда, которая выступает одним из основополагающих факторов мотивации к служебным достижениям. Действующий поощрительный механизм малоэффективен ввиду его неспособности обеспечить достойный уровень материального обеспечения государственного гражданского служащего. Предложено законодательное закрепление возможности повышения размера денежного содержания по итогам аттестации или по истечении определенного периода службы по решению представителя нанимателя. Выражена точка зрения, согласно которой эффективность действия механизма поощрения в системе государственной гражданской службы обусловлена такими факторами, как внутреннее убеждение представителя нанимателя и служебная культура органа государственной власти. В качестве направлений модернизации государственно-служебного поощрительного производства указаны расширение перечня оснований применения соответствующих мер («многофакторность» поощрения) и скорость его реализации.

Среди факторов-условий эффективности осуществления поощрительного производства в системе государственной гражданской службе названы: (1) применение «поощрительного коэффициента», включающего в себя личностно-ориентированный подход, основанный на опыте и квалификации гражданских служащих. Отмечено, что применение поощрения без учета таких

показателей может приводить к профессиональному выгоранию гражданского служащего и иметь эффект обратной мотивации; (2) законность, обоснованность, систематичность, своевременность, объективность поощрительного производства и введение прогрессивной шкалы поощрений; (3) внедрение профессиональных стандартов, интегральных показателей результативности, профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих; (4) применение мер поощрения на основе рейтинга показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности; (5) развитие таких профессиональных качеств гражданского служащего, как инициативность, коммуникабельность, стрессоустойчивость, а также навыков планирования собственной деятельности.

Факторами-«последствиями», позволяющими сделать вывод об эффективности примененных мер поощрения, по мнению гражданских служащих, могут выступать такие показатели, как: (1) соотношение общего количества поощренных за определенный период времени с поощренными, в отношении которых в течение определенного времени после назначения поощрения были применены дисциплинарные взыскания; (2) соотношение количества примененных мер поощрения (с учетом коэффициента их значимости) к достигнутым показателям деятельности органа государственной власти в целом за отчетный период; (3) повышение качества оказания государственных услуг; (4) объем материального стимулирования в рамках применяемых мер поощрения; (5) приобретение гражданским служащим навыков стратегического планирования деятельности коллектива, исполнительность, стремление к оптимизации собственной профессиональной деятельности; (6) высокая квалификация и стабильность кадрового состава государственной гражданской службы.