

О.В. Хабибулина*

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. В статье рассматривается институт государственной службы РФ с позиции правового режима. Правовой режим государственной службы представляет собой установленную нормами права идеальную модель функционирования и развития общественных отношений, складывающихся на государственной службе, закрепленную и обеспеченную совокупностью правовых, организационных и материально-технических средств, определяющих меру возможного и должного поведения субъектов и придающих особую направленность регулированию. Особенности правового режима государственной службы является дуалистический материально-процессуальный, комплексный, регулятивно-охранительный характер. Правовой режим государственной службы отличает: жесткость требований, предъявляемых к государственным служащим; детальная регламентация их поведения; установление для государственных служащих специфических обязанностей, ограничений; запретов; особый контроль за деятельностью государственных служащих (даже после увольнения со службы); закрепление специфических оснований и порядка применения мер государственного принуждения в случае нарушения установленных правил. Перечисленные правовые средства подчеркивают административно-правовую (публичную) природу правового режима государственной службы. Структура правового режима государственной службы включает следующие элементы: цели и задачи режима; объект — носитель режима; субъекты режима; режимные правовые средства; режимные правила; система гарантий. Правовые принципы не входят в структуру правового режима, а стоят над ней и составляют базу, основу режима.

Ключевые слова: юриспруденция, государственная служба, правовой режим, политика, государственный служащий, обязанности, ограничения, запреты, контроль, ответственность, система гарантий.

Проблема соотношения норм административного и трудового права при регулировании общественных отношений, складывающихся на государственной службе РФ (в том числе и по вопросам правового статуса государственного служащего) давно обсуждается в юридической литературе и до сих пор не имеет единого решения¹. Не позво-

ляют дать однозначный ответ на рассматриваемый вопрос и решения Конституционного Суда РФ, в которых, в частности, указывается,

¹ См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 24–36; Его же. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и

право. 2002. № 12. С. 11–24; Гусев А.В. Правоотношения на государственной службе // Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 35–40; Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. 2003. № 9. С. 17–26; Чиканова Л.А. Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 48–54; Миннигулова Д.Б. Концептуальные подходы к модели правовых отношений на государственной гражданской службе // Государство и право. 2011. № 8. С. 96–100 и др.

© Хабибулина Ольга Владимировна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета [hovlaw@mail.ru]

690950, Приморский край, г. Владивосток, ул. Октябрьская, д. 25.

Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, соглашение 14.A18.21.0049

что, во-первых, право на свободное распоряжение своими способностями к труду (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ) реализуется в различных формах: путем поступления на государственную службу, путем заключения трудового договора²; во-вторых, специфика государственной службы РФ как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях (следует отметить, что данный вывод делается для публичной службы в целом)³.

Понятие «правовой режим» все более утверждается в области юридической науки: уже давно предпринимались попытки его общетеоретического осмысления⁴, оно активно используется в законодательстве⁵. По

нашему мнению, представляется возможным использовать данное понятие и для характеристики государственной службы. Государственная служба представляет собой сложный, длящийся социальный процесс, обеспечивающий жизнедеятельность человека, общества, государства. Правовой режим как объемная по содержанию категория позволяет охватить и правовой статус субъектов отношений, и методы, определяемые государством для поддержания нормальных, установленных законом правоотношений. Данная трактовка подчеркивает правоохранительный характер рассматриваемого правового института, юридическую цель функционирования режима как некой общности правоустановлений. Подобная точка зрения обуславливает систему мер обеспечения, защиты правоотношений, складывающихся в сфере государственной службы РФ. Применение категории «правовой режим государственной службы» позволяет анализировать не только законодательство, посвященное данному вопросу, но и практику его применения, опыт зарубежных стран. При таком широком подходе могут и должны быть приняты во внимание такие факторы, как возможность обращения государственных служащих в государственные органы для защиты своих прав, правовая культура населения в целом и его отношение к государственным служащим, формы и методы повышения престижа государственной службы и др.

Правовой режим государственной службы представляет собой установленную нормами права идеальную модель функционирования и развития общественных отношений, складывающихся на государственной службе, закрепленную и обеспеченную совокупностью правовых, организационных и материально-технических средств, определяющих меру возможного и должного поведения субъектов и придающих особую направленность регулированию.

Объектом режимного регулирования являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на государственной службе (государственно-слу-

² Постановление Конституционного Суда РФ по делу «О проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» от 30 июня 2011 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5; Определение Конституционного Суда РФ об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Р. на нарушение ее конституционных прав ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 19 января 2011 г. № 48-0-0 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³ Определение Конституционного Суда РФ об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности пп. 1 п. 2 и п. 3 ст. 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 1 июля 1998 г. № 84-0 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ по запросу суда Чукотского автономного округа о проверке конституционности положений ст. 43 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и по жалобе гражданина С. на нарушение этими положениями его конституционных прав от 5 июля 2001 г. № 134-0 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был; Определение Конституционного Суда РФ по запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений п. 1 ст. 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в РФ» и пп. 1 п. 3 ст. 14 Закона Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» от 8 февраля 2001 г. № 45-0 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁴ См.: Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVI съезд КПСС и развитие теории права. Свердловск, 1982. С. 34–39; Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16–29; Родионов О.С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 3. С. 157–158 и др.

⁵ Так, выделяются правовые режимы: защитных лесов (ст. 103–107 Лесного кодекса РФ); контртеррористической операции (ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» //

СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146); имущества подопечных (гл. 4 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755); деятельности иностранных инвесторов и коммерческих организаций с иностранными инвестициями (ст. 4 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493); противопожарный режим (Правила противопожарного режима РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415) и др.

жебные отношения), специфика которых определяется особой социальной значимостью — государственная служба осуществляется в публичных интересах, а лица, которые проходят государственную службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их специальный правовой статус, что требует своеобразного правового инструментария для организации этих отношений.

Можно выделить следующие основные признаки правового режима:

1) устанавливается и обеспечивается государством;

2) закрепляется в законодательстве;

3) имеет целью специфическим образом регламентировать особо важные для жизнедеятельности человека, общества, государства общественные отношения;

4) выстраивает объективно необходимую и отвечающую потребностям практики идеальную модель функционирования и развития общественных отношений в определенной сфере социальной жизни;

5) идеальная модель общественных отношений закрепляется, поддерживается и обеспечивается с помощью правовых, а также организационных и материально-технических средств;

6) совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, направленные на создание условий, препятствующих нарушению установленной идеальной модели общественных отношений, поддержание заданных параметров их функционирования;

7) четко определяет меру возможного и должного поведения субъектов, вступающих в режимные отношения;

8) нарушение режимных правил и требований влечет за собой применение мер государственного принуждения.

Каждой отрасли права соответствует свой особый правовой режим⁶. В рамках общеправового административно-правового режима выделяются общие и специальные режимы. Как справедливо отмечают Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов, общий режим деятельности государственной администрации сопровождается деятельностью органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации ими своих функциональных обязанностей, при регулировании различных социальных объектов и процессов, рассчитан на повседневную ад-

министративную деятельность. Типичные социально-управленческие ситуации⁷. Одной из составляющих данного режима является режим государственной службы⁸.

Правовой режим государственной службы имеет ряд специфических особенностей. Так, ему присущ дуалистический материально-процессуальный характер: он устанавливает правовой статус государственных служащих, а также регламентирует порядок его реализации; характеризуется неразрывным единством материальных и процессуальных норм. Правовой режим государственной службы обладает комплексным характером: в его конструировании принимают участие нормы и других отраслей российского права (трудового, уголовного, финансового, бюджетного и др.), он затрагивает различные права и обязанности государственных служащих.

Включение в данный правовой режим норм различной отраслевой принадлежности не изменяет природы основных регулятивных средств этих режимов — они безусловно являются административно-правовыми. Правовой режим государственной службы отличает:

1) жесткость требований, предъявляемых к государственным служащим⁹;

2) строгое определение меры возможного и должного поведения государственных служащих¹⁰;

⁷ См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. *Формы и методы деятельности государственной администрации*. Екатеринбург, 1999. С. 148.

⁸ См.: Бахрах Д.Н. *Административное право*. М., 2000. С. 191.

⁹ Например, наличие не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности для замещения высших должностей федеральной государственной гражданской службы (пп. «а» п. 1 Указа Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017); отсутствие судимости (пп. 2 ч. 4 ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15); отсутствие заболеланий, препятствующих поступлению на военную службу или ее прохождению (п. «а» ч. 1 ст. 23, п. «а» ч. 1 ст. 24, ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 29 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475) и др.

¹⁰ Согласно ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215), гражданский служащий обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ; гражданский служащий не вправе исполнять данное ему непропорциональное поручение; при получении от соот-

⁶ См.: Алексеев С.С. *Отрасли советского права: проблемы, исходные положения* // Сов. гос. и право. 1979. № 9. С. 18.

3) детальная регламентация деятельности государственных служащих¹¹;

4) установление для государственных служащих специфических обязанностей¹², ограничений¹³, запретов¹⁴;

5) введение для государственных служащих изъятия из общепринятых норм¹⁵;

6) установление особого контроля за деятельностью государственных служащих (даже после увольнения со службы)¹⁶;

7) закрепление специфических оснований и порядка применения мер государственного принуждения в случае нарушения установленных правил¹⁷.

Указанные правовые средства подчеркивают именно административно-правовую (публичную), а не трудовую (частную) природу правового режима государственной службы; в некоторых случаях сам законодатель прямо говорит об «исключительном» характере административных предписаний¹⁸.

ветствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при использовании данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его поручения.

¹¹ Например, строгая последовательность проведения проверок выполнения требований пожарной безопасности должностными лицами органов Государственного пожарного надзора, закрепленная Административным регламентом Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утв. Приказом МЧС России от 28 июня 2012 г. № 375 (п. 37–69). Российская газета. 2012. 22 авг.

¹² Например, уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки; а также об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка (ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за ответственностью расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953).

¹³ Например, близкое родство или свойство с гражданским служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 5 ч. 1 ст. 16 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») и др.

¹⁴ Например, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности (п. 10 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») и др.

¹⁵ Например, сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать

политические партии и принимать участие в их деятельности (ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900).

¹⁶ Например, работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) (в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей) с гражданином, замещавшим должности государственной службы в течение двух лет, после его увольнения с государственной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного служащего по последнему месту его службы в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ (ч. 4 ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции»); проверка достоверности и полноты представленных государственным гражданским служащим Приморского края сведений о его доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, проводимая соответствующей кадровой службой государственного органа края согласно Положению о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Приморского края, и государственными гражданскими служащими Приморского края, и соблюдения государственным гражданским служащим Приморского края требований к служебному поведению, утв. постановлением губернатора Приморского края от 11 мая 2010 г. № 47-пг (Приморская газета. 2010. № 39 (430)).

¹⁷ Например, ст. 19.29 КоАП РФ; ст. 59.1–59.3 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующие дисциплинарную ответственность за коррупционные правонарушения; дисциплинарный арест для военнослужащих (п. 54 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ, утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. (СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1.). Ст. 5749, Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных поступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» (СЗ РФ. 2006. № 49 (1). Ст. 5089) и др.

¹⁸ Например, «помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде, прокурорский работник может быть уволен ... по инициативе руководителя органа или учреждения прокуратуры в случае ... нарушения присяги прокурора, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского сотрудника»

Отличительной чертой рассматриваемого правового режима является и смешанный, регулятивно-охранительный характер.

Содержание правового режима государственной службы составляют правовая, организационная и материально-техническая подсистемы¹⁹. Особенностью правовой подсистемы выступает установление в нормативных правовых актах четкого порядка деятельности, системы разрешений, запретов и ограничений, ответственности, административных мер воздействия для предупреждения и пресечения нарушений. В силу этого правовой режим государственной службы получил юридическое оформление в законах с возможностью последующей конкретизации в подзаконных актах. Большую роль в формировании правовой основы режима играют акты представителя нанимателя²⁰.

Основу организационной подсистемы составляют специально создаваемые режимные органы, которые в пределах своей компетенции правомочны: осуществлять контроль за соблюдением режимных правил; практически реализовывать систему разрешений, за-

прещать отдельные действия; осуществлять профилактическую работу и применять в необходимых случаях меры административного воздействия к нарушителям режима²¹. В государственном органе это различные комиссии (конкурсная, аттестационная, по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, по служебным спорам) и подразделения (по вопросам государственной службы и кадров, по профилактике коррупционных и иных правонарушений). На уровне РФ к таким органам следует отнести Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции²².

Материально-техническая подсистема направлена на решение экономических, материальных, финансовых, технических, информационных вопросов: создание специальных фондов финансирования²³; ведение различных реестров (должностей, гражданских служащих и др.); принятие программ развития государственной службы²⁴; проведение пропагандистских мероприятий²⁵ и т.п.

Административная природа правового режима государственной службы проявляет-

(п. «в» ч. 1 ст. 43 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуроре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472); «федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом» (ст. 73 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»); «служба в полиции осуществляется в соответствии с законодательством РФ, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, с учетом положений настоящего Федерального закона; действие трудового законодательства РФ распространяется на сотрудников полиции в части, не урегулированной законодательством РФ, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, и настоящим Федеральным законом» (ст. 34 ФЗ «О полиции»); «трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на... военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы» (ч. 8 ст. 11 ТК РФ).

¹⁹ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 203.

²⁰ Например, Порядок передачи в Министерство финансов РФ подарков, полученных государственными гражданскими служащими Министерства финансов Российской Федерации в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, утв. приказом Министерства финансов РФ от 26 февраля 2010 г. № 136 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был; Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по труду и занятости к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом Федеральной службы по труду и занятости от 23 декабря 2009 г. № 335-к // Российская газета. 2010. № 46 и др.

²¹ См.: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 89–90.

²² См.: Положение об Управлении Президента РФ по вопросам Государственной службы и кадров, утв. Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1382 (СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. 2). Ст. 5922); Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429).

²³ Например, подарочный фонд Федеральной службы исполнения наказаний (см.: Положение о подарочном фонде Федеральной службы исполнения наказаний, утв. приказом Федеральной службы исполнения наказаний от 11 марта 2010 г. № 88 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2010. № 8).

²⁴ См., напр.: Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)», утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1277).

²⁵ Так, одной из задач Следственного комитета РФ (СК России) в сфере взаимодействия со средствами массовой информации является осуществление комплекса мероприятий информационно-пропагандистского характера, направленных на формирование позитивного общественного мнения о принимаемых государством мерах в сфере уголовного судопроизводства и борьбы с преступностью; формирование в общественном сознании положительного образа сотрудника СК России и повышение степени доверия общества к деятельности СК России (п. 1.4 приказа Следственного комитета РФ от 11 августа 2011 г. № 127 «Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был).

ся и в значительном усилении влияния государства в лице представителя нанимателя, что имеет своей основой, с одной стороны, осязаемое изменение правового положения субъектов, состоящее в ограничении прав государственных служащих, возложении на них дополнительных обязанностей, ограничений, запретов, а с другой — расширение полномочий представителя нанимателя²⁶.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г.²⁷ среди главных государственных проблем по-прежнему называется коррупция. В качестве способов ее решения предлагаются меры административного характера: повышение персональной ответственности чиновников вплоть до временной дисквалификации; ограничение прав чиновников на зарубежные счета, ценные бумаги и акции.

Структура правового режима государственной службы включает следующие элементы: 1) цели и задачи режима; 2) объект — носитель режима; 3) субъекты режима; 4) режимные правовые средства; 5) режимные правила; 6) система гарантий.

Прежде чем обратиться к характеристике отдельных элементов рассматриваемого режима, следует остановиться на вопросе о его принципах. Правовые принципы не входят в структуру правового режима в качестве элемента²⁸; они выступают связующим звеном, обеспечивающим согласованную работу всех элементов режима, способствуют достижению

взаимосвязи между идеальной моделью общественных отношений и практикой ее применения, дают возможность субъектам выбрать правомерный вариант поведения, создают необходимые предпосылки для восполнения пробелов правового режима в процессе правоприменительной деятельности. Это дает основание полагать, что правовые принципы не входят в структуру правового режима, а стоят над ней и составляют базу, основу режима. Для правового режима государственной службы прежде всего характерны основные принципы построения и функционирования государственной службы, закрепленные ч. 1 ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»²⁹: федерализм; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы и др. Указанные принципы можно обозначить как общие, они имеют универсальный характер, являются внутренним стержнем, направляющим началом организации правовых отношений на государственной службе.

Согласно ч. 2 ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» федеральными законами о видах государственной службы могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности: 1) специальные принципы, например, стабильность государственной гражданской службы РФ (п. 5 ст. 4 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); 2) единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 4 ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ») и др.

Целевое назначение правового режима объясняет необходимость подобного регулирования, определяет выбор юридических средств. На наш взгляд, существует два вида целей правового режима государственной службы: общая и специальная. Общей является цель, присущая любому (каждому) правовому режиму, — урегулирование определенной группы общественных отношений таким образом, чтобы были согласованы публичные и частные интересы. Общее целевое назначение правового режима заклю-

²⁶ Так, согласно ч. 2 ст. 14 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов; гражданскому служащему запрещено заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ (п. 17 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); в соответствии с ч. 1 ст. 34 ФЗ «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» с согласия министра внутренних дел или уполномоченного руководителя сотрудник органов внутренних дел наряду с выполнением обязанностей по замещаемой должности в ОВД имеет право выполнять обязанности по иной должности в ОВД (совмещать обязанности).

²⁷ Российская газета. 2012. 13 декаб.

²⁸ Бахрах Д.Н., Рушайло В.Б., Хазанов С.Д. рассматривают правовые принципы как элемент структуры правового режима (см.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Указ. соч. С. 144; Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 27).

²⁹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

чается в обеспечении организации нормального функционирования и развития личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности, достижения и реализации публичных интересов.

Специальная цель (присущая конкретному правовому режиму) состоит в наступлении того социального эффекта, ради достижения которого устанавливается правовой режим³⁰.

По нашему мнению, правовой режим государственной службы преследует двуединую цель. Законодательное определение государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий РФ, федеральных государственных органов, субъектов РФ, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, общественная значимость осуществляемой государственными служащими деятельности, ее направленность на обеспечение функционирования аппарата государственной власти и в конечном счете — на создание эффективного механизма реализации гражданами своих прав³¹ дают основание поставить на первое место в указанной цели создание необходимых условий для организации и эффективного функционирования государственной службы, осуществления государственными служащими своей профессиональной деятельности. Вместе с тем законодательство исходит из интересов государственных служащих, компенсируя предъявляемые к ним повышенные (по сравнению с лицами, работающими по трудовому договору) требования и ответственность предоставлением ряда «уникальных» государственных гарантий (например, право на получение единовременной субсидии на приобретение жилого помещения в порядке и на условиях, определяемых постановлением Правительства РФ, и др.)³². Соответственно

второй целью изучаемого режима является создание условий, способствующих выполнению государственными служащими возложенных на них полномочий.

В качестве объекта — носителя правового режима выступают различные социальные явления, процессы, единицы³³. Общим объектом правового режима государственной службы признается государственная административная, государственно-управленческая деятельность, т.е. целенаправленная, организующая, исполнительная и распорядительная деятельность особых государственных органов и их служащих, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении стоящих перед государством задач и функций. Непосредственным объектом правового режима государственной службы является такой социальный процесс, как несение государственной службы.

Несение государственной службы представляет собой протяженный во времени процесс, который протекает посредством осуществления государственными служащими специфических действий и принятия различных управленческих решений. Профессиональная деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, опосредуется системой организационно взаимосвязанных и реализуемых в определенной последовательности общественных отношений, которые в совокупности и составляют процесс несения государственной службы. Его нормальное развертывание требует установления четкой правовой регламентации динамики складывающихся в данной сфере общественных отношений. Составными элементами данного процесса являются стадии, представляющие собой определенные группы относительно обособленных, но тесно связанных в рамках единого процесса общественных отношений. Стадии отражают временную характеристику процесса несения государственной службы, осуществляются в определенной последовательности и являются формами взаимосвязи составляющих его содержание общественных отношений. Выделение стадий несения государственной службы позволяет установить последовательность осуществления прав и обязанностей со стороны участников данных общественных отношений, конкретизировать их применительно к различным временным этапам. Входящие в состав каждой стадии несения госу-

³⁰ См.: Купцов В.Н. Комплексные формы административно-правовых режимов в области государственного управления антимонопольной деятельностью // Юрист. 2000. № 3. С. 56.

³¹ Определение Конституционного Суда РФ об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Р. на нарушение ее конституционных прав ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 19 января 2011 г. № 48-0-0 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³² Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и ст. 20.1 Закона РФ «О милиции» в связи с жалобами граждан К. и М. от 30 июня 2011 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда. 2011. № 5.

³³ См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Указ. соч. С. 144; Исаков В.Б. Указ. соч. С. 36.

дарственной службы общественные отношения, в свою очередь, также осуществляются в определенном порядке, что образует этапы несения государственной службы. С учетом вышесказанного термин «несение» употребляется нами в широком смысле слова и понимается как совокупность общественных отношений, складывающихся при поступлении на государственную службу, прохождении государственной службы, прекращении государственной службы. Стадиями процесса несения государственной службы являются: поступление на государственную службу, прохождение государственной службы, прекращение государственной службы.

Одним из важнейших элементов правового режима государственной службы являются субъекты режимного регулирования. Под общим субъектом понимаются государственные служащие РФ. В качестве специальных выступают субъекты, обеспечивающие соблюдение установленных правил, облеченные соответствующими полномочиями и владеющие методами и средствами юридической защиты установленного режима³⁴. Они принимают нормативные и индивидуальные правовые акты управления, дают обязательные для исполнения общими субъектами предписания и вправе применять меры принуждения в их отношении, выполняют функции «правосудия», осуществляют юрисдикционную деятельность.

Среди специальных субъектов можно выделить основных и дополнительных субъектов. Группу основных субъектов образуют: представитель нанимателя — руководитель государственного органа; лицо, замещающее государственную должность; представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени РФ или субъекта РФ (ч. 2 ст. 1 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); комиссии (конкурсная, аттестационная, по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, по служебным спорам) и подразделения (по вопросам государственной службы и кадров, по профилактике коррупционных и иных правонарушений) в государственном органе.

К дополнительным субъектам относятся, например, Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры, которые при получении материалов осуществления контроля за расходами государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если в ходе осуществления контроля

выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход РФ земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы (ст. 17 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»); судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных государственными служащими; органы Прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, их территориальные органы, проводящие проверку сведений, содержащихся в уведомлении государственным служащим представителя нанимателя обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений³⁵ и др.

Принимая во внимание общую ограничительную направленность административно-правового регулирования, нацеленность правового режима государственной службы среди прочего на обеспечение безопасности, охраны, защиты, предотвращение противоправного поведения государственных служащих, следует заметить, что в основе рассматриваемого режима лежат правовые обязывания, ограничения, запреты, меры пресечения, санкции. К конкретным проявлениям этих средств в исследуемом режиме относятся: детальная регламентация действий государственных служащих, установление границ их поведения, строгая система контроля и ответственности; более широкое применение ограничительно-разрешительных и запретительных методов, сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием, и др.

³⁴ См., напр.: Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по труду и занятости к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом Федеральной службы по труду и занятости от 23 декабря 2009 г. № 335-к (Российская газета. 2010. 5 марта); Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Роспотребнадзора к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 17 марта 2010 г. № 95 (Российская газета. 2010. 9 апр.) и др.

³⁴ Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Указ. соч. С. 145; Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 12.

Совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения в рассматриваемой сфере государственного управления — режимные правила. Они представляют собой особое сочетание правовых средств, создающих идеальную модель функционирования и развития общественных отношений на государственной службе и регламентирующих порядок пользования правами, обязанностями, ограничениями. Режимные правила обеспечивают соответствие деятельности участников правоотношений объявленным целям и статусу носителя режима, направлены на создание условий, препятствующих его нарушению, и поддержание заданных параметров функционирования. Они устанавливаются официально в различных нормативно-правовых актах и обеспечиваются системой организационно-правовых мер.

Важную часть правового режима государственной службы составляет система гарантий, поддерживающих режим в заданных параметрах, обеспечивающих его защиту, устойчивость и реализацию режимных правил, устранение возможных нарушений³⁶. Эта система включает специфическую комбинацию юридических, организационных и материально-технических гарантий. Среди юридических гарантий прежде всего необходимо назвать юридическую ответственность за нарушение требований режима. В зависимости от характера и общественной опасности нарушений законодательство РФ устанавливает уголовную, административную, дисциплинарную, материальную, гражданско-правовую ответственность. К юридическим гарантиям следует отнести институт жалобы, предусматривающий возможность и порядок обжалования отдельных действий, нарушающих или препятствующих осуществлению прав государственных служащих в режимной сфере³⁷, а также систему контроля за деятельностью государственных служащих в сфере действия

режима: предварительный³⁸, текущий³⁹ и последующий контроль⁴⁰.

Правовой режим государственной службы представляет собой целостное единство названных структурных элементов, поэтому нецелесообразно ставить вопрос о том, какой из них главный. Специфика режима зависит от особенностей каждого элемента: изменение качественных характеристик одного из них влечет за собой изменение других элементов и всего режима в целом.

Таким образом, правовой режим государственной службы создает условия, обеспечивающие требуемое, заданное состояние общественных отношений, связанных с несением государственной службы, упорядочивает, регулирует, организует их, выражает правовую форму их существования и проявления, обеспечивает соответствующей охраной и защитой. В то же время рассматриваемый режим есть способ воздействия на указанные отношения в целях обеспечения их прогрессивного развития, показатель того, в какой мере режимные требования и предписания включены в практику социальной жизни, воплотились в деятельность государственных органов, их должностных лиц, государственных служащих, граждан, а также критерий эффективности правового регулирования в целом на данном участке социальной действительности.

³⁸ Например, в соответствии с ч. 6 ст. 17 ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» граждане, поступающие на службу в органы внутренних дел, проходят в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, психологические исследования (обследования), тестирование, направленные на выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами.

³⁹ Например, одним из способов достижения воинской дисциплины на военной службе является повседневная требовательность командиров (начальников) к подчиненным и контроль за их исполнительностью (п. 4 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ).

⁴⁰ Например, проверка достоверности и полноты представленных федеральными государственными служащими сведений об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов (супруга) и несовершеннолетних детей, проводимая кадровой службой соответствующего федерального государственного органа согласно Положению о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утв. Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 (СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588).

³⁶ Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Указ. соч. С. 145; Матюзов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 20.

³⁷ Например, ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» предусматривает: п. 15 ч. 1 ст. 14 – право на защиту государственным гражданским служащим своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; ч. 6 ст. 22 – право претендента на замещение должности гражданской службы, не допущенного к участию в конкурсе, обжаловать это решение; ч. 18 ст. 48 – право гражданского служащего обжаловать результаты аттестации; ч. 7 ст. 58, ч. 6 ст. 59.3 – право гражданского служащего обжаловать дисциплинарное взыскание в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд; ч. 12 ст. 70 – право обжаловать в суд решение комиссии по служебным спорам любой из сторон служебного спора.

Библиография:

1. Алексеев С.С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Советское государство и право. — 1979. — № 9.
2. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. — Екатеринбург, 1999.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. — М., 2000.
4. Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. — 2002. — № 12.
5. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права. — 1998. — № 7.
6. Гусев А.В. Правоотношения на государственной службе // Российский юридический журнал. — 2001. — № 4.
7. Исаков В.Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVI съезд КПСС и развитие теории права. — Свердловск, 1982.
8. Купцов В.Н. Комплексные формы административно-правовых режимов в области государственного управления антимонопольной деятельностью // Юрист. — 2000. — № 3.
9. Матузов Н.И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. — 1996. — № 1.
10. Миннигулова Д.Б. Концептуальные подходы к модели правовых отношений на государственной гражданской службе // Государство и право. — 2011. — № 8.
11. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. — 2003. — № 9.
12. Родионов О.С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. — 1997. — № 3.
13. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. — М., 2000.
14. Чиканова Л.А. Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития // Журнал российского права. — 2000. — № 3.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Otraski sovetskogo prava: problemy, ishodnye polozheniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1979. — № 9.
2. Bahrah D.N., Hazanov S.D. Formy i metody deyatel'nosti gosudarstvennoi administracii. — Ekaterinburg, 1999.
3. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo. — M., 2000.
4. Grishkovec A.A. Problemy sootnosheniya norm administrativnogo i trudovogo prava pri regulirovanii otnoshenii v sfere gosudarstvennoi sluzhby // Gosudarstvo i pravo. — 2002. — № 12.
5. Grishkovec A.A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby // Zhurnal rossiiskogo prava. — 1998. — № 7.
6. Gusev A.V. Pravootnosheniya na gosudarstvennoi sluzhbe // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. — 2001. — № 4.
7. Isakov V.B. Pravovye rezhimy i ih sovershenstvovanie // XXVI s'ezd KPSS i razvitie teorii prava. — Sverdlovsk, 1982.
8. Kupcov V.N. Kompleksnye formy administrativno-pravovykh rezhimov v oblasti gosudarstvennogo upravleniya antimonopol'noi deyatel'nost'yu // Yurist. — 2000. — № 3.
9. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. Pravovye rezhimy: voprosy teorii i praktiki // Pravovedenie. — 1996. — № 1.
10. Minnigulova D.B. Konceptual'nye podhody k modeli pravovykh otnoshenii na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe // Gosudarstvo i pravo. — 2011. — № 8.
11. Ohotskii E.V. Pravovoi status gosudarstvennogo sluzhashego RF // Gosudarstvo i pravo. — 2003. — № 9.
12. Rodionov O.S. Pravovye rezhimy kak vazhneishii element yuridicheskoi politiki // Pravovedenie. — 1997. — № 3.
13. Rushailo V.B. Administrativno-pravovye rezhimy. — M., 2000.
14. Chikanova L.A. Pravovoe regulirovanie truda gosudarstvennykh sluzhashih: perspektivy razvitiya // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2000. — № 3.

Материал поступил в редакцию 27 мая 2013 г.

№ 8 (Том LXXXI) АВГУСТ 2013