

На правах рукописи

Арутюнова Сусанна Эдуардовна

**ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СТИМУЛИРОВАНИЯ И ПООЩРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право; финансовое
право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2007

Работа выполнена на кафедре административного и муниципального права в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Конин Николай Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич

кандидат юридических наук, доцент
Мильшин Юрий Николаевич

Ведущая организация - **ФГОУ ВПО «Поволжская академия
государственной службы им. П.А. Столыпина»**

Защита состоится «30» октября 2007 г. в «14» часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «_____» _____ 2007 года

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Государственная служба направлена на достижение общенациональных целей, выступает необходимой составляющей механизма практической реализации государственных задач и функций через специальных субъектов – государственных служащих. Государственными служащими реализуются полномочия государственных органов во всех сферах жизни общества. Им принадлежит важнейшая роль в управлении социально-экономической и административно-политической сферами, укреплении российской государственности и реформировании общества на основах демократии и права.

Государством должны быть обеспечены стабильность правового и материального положения государственного служащего и прогнозируемость его карьерного и профессионального роста. Каждый государственный служащий должен знать, в каком случае ему полагается следующая должность государственной службы, повышение размера денежного содержания, будет присвоен очередной классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, а также какую льготу или преимущество он получит от государства за свой доблестный труд.

Традиционно в качестве универсальных методов государственного управления выступают убеждение и принуждение. Изучение стимулирования деятельности государственных служащих как процесса прогрессивного развития общества берет начало в исследовании методов управления, и в частности, метода убеждения. Поскольку в предписаниях правовых норм действующего административного законодательства реформированию подвергаются только отдельные преимущества для государственных служащих, носящие социальный характер, назрела объективная необходимость дальнейшего поиска качественно иных подходов к организационно-стимулирующим процессам.

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с началами ограничивающими заключается в том, что они, как правило, выступают более гибкими и тонкими способами управления.

Актуальность рассмотрения и определения сущности метода стимулирования и входящих в него мер поощрения как юридических средств управления государственной службой обусловлена самой жизнью.

К числу современных проблем государственной службы, послуживших основанием проведения административной реформы, относятся: снижение ее престижа по сравнению с работой в бизнес - структурах; снижение уровня профессионализма государственных служащих по причине оттока наиболее квалифицированных кадров из государственного аппарата в негосударственный сектор экономики, где уровень материального вознаграждения за труд существенно выше; непоследовательность кадровой политики, слабые механизмы для профилактики коррупции в рядах чиновничества, а также борьбы с ней. Следовательно, актуальным можно считать узаконивание стимулов для эффективной работы высших чиновников, чтобы доход каждого чиновника зависел от качества принимаемых решений, а конечные результаты напрямую влияли бы на уровень его дохода.

Административная реформа в связи с этим рассматривается как средство усиления эффективности государства. Основными задачами всех реформ, как правильно отмечает профессор Ю.Н. Старилов, является: преодоление коррупции в системе государственного управления; усиление эффективности деятельности министров; усиление начал дисциплинированности, порядка и законности в практике государственного аппарата; повышение «привлекательности» государственной деятельности; искоренение бюрократизма¹.

¹ Старилов Ю.Н. Административная реформа в России: на пути к «правовому» или «сильному» государству? // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 51.

В научной литературе неоднократно акцентировалось внимание на необходимости исследования механизма управления в системе государственной службы, определения направлений и средств его совершенствования. Вместе с тем, в настоящее время исследования метода стимулирования и мер поощрения государственных служащих в общей теории и в науке административного права носят преимущественно либо управленческо - отраслевой характер, либо непосредственно связываются с функциональной ролью отдельно взятого государственного служащего. Подобные исследования проводили Г.В. Атаманчук, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, В.М. Баранов, А.А. Гришковец, Н.М. Конин, В.А. Козбаненко, П.И. Кононов, А.В. Кудашкин, В.Н. Кудрявцев, В.М. Манохин, А.В. Малько, А.В. Оболонский, И.В. Панова, Ю.Н. Стариков, П.П. Сергун, Ю.А. Тихомиров и др.

В силу теоретической и практической значимости категории «стимулирование государственного служащего» в исследуемой нами проблеме, важное значение имеет определение содержания и соотношения терминов «стимулирование» и «поощрение», их качественная характеристика с выделением отличительных признаков и особенности применения в отношении государственных служащих; основания и условия, а так же порядок применения метода стимулирования к государственным служащим.

Целью диссертации является создание теоретической концепции стимулирования государственных служащих, которая раскрывается многопланово: в материально-правовом аспекте, при изучении правовой сущности административно-правового регулирования стимулирования в отношении государственных служащих как самостоятельного способа активизации их труда, классификации этих мер; а также в процессуальном аспекте, - с точки зрения современного состояния форм применения к государственным служащим административно-стимулирующих мер, что весьма актуально как для развития науки административного права, так и для

практики применения мер стимулирования в отношении указанных субъектов.

Полагаем важным для достижения цели диссертационного исследования поставить следующие **задачи**:

- выявление на основе анализа различных точек зрения юридической природы и происхождения понятий «стимулирование» и «поощрение» государственных служащих с позиции науки административного права;

- определение характера соотношения поощрения с иными мерами стимулирования государственных служащих, формирующих мотивацию не просто должной и эффективной, а показательной служебно-трудовой деятельности государственных служащих, а именно: льготами, привилегиями и иммунитетами;

- привлечение к рассмотрению проблем административно-правового регулирования мер стимулирования государственных служащих лучших отечественных достижений юридических наук: истории государства и права, теории права, конституционного права;

- рассмотрение истории развития доктрины и законодательства, устанавливающего меры стимулирующего воздействия на государственных служащих;

- определение современного состояния теории административного права и законодательства в части регламентации административно-правового регулирования мер стимулирования государственных служащих, а также перспектив их развития.

Объектом исследования выступают административно-правовые отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления в сфере применения стимулирования и поощрения к государственным служащим как критериев их профессиональной успешности.

Предмет исследования - юридическое содержание мер стимулирования государственных служащих, теоретические вопросы, связанные с материально-правовыми исследованиями типологий этих мер, и процессуальными формами их применения, действующее федеральное законодательство, содержащее перечень мер административно-правового стимулирования государственных служащих и исторический аспект развития соответствующих доктрины и законодательства.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют всеобщий (материалистическая диалектика) и общенаучные методы (анализ, синтез, системно-структурный, исторический). Кроме того, применялись частнонаучные методы познания (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический).

Научная и нормативно-правовая база исследования. Комплексный подход к исследованию административно-правового института стимулирования государственных служащих предопределяет значительный объем и многоплановость изученной литературы. Используются общетеоретические положения научных работ по теории государства и права, истории государства и права, конституционного и административного права.

Научно-теоретическую основу диссертации составляют труды в области общей теории права, истории государства и права, публичного права (в особенности, в следующих отраслях: конституционное право, административное право, процессуальное право). Занимаясь решением этой проблемы, нами были изучены работы таких выдающихся советских и российских ученых, как: Г.В. Атаманчук, Ф.А. Агаев, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, В.М. Баранов, Н.А. Барановский, А.Г. Барабашев, В.М. Ведяхин, Ю.Н. Верхотуров, Б.Н. Габриадзе, В.Н. Галузо, А.А. Гришковец, Р.Е. Гукасян, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.В. Кудашкин, В.А. Козбаненко, В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев, Г.Н. Комкова, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.П. Мельников, И.С. Морозова, К.А. Неволин, В.И.

Никитинский, А.Ф. Ноздрачёв, А.В. Оболонский, Д.М. Овсянко, И.В. Панова, Г.М. Петров, Л.Л. Попов, Ю.А. Розенбаум, Л.С. Ромашенко, Ю.Н. Стариков, П.П. Сергун, Ю.А. Тихомиров, О.И. Цыбулевская.

Проанализировано федеральное законодательство, в той или иной степени касающееся затрагиваемых в работе вопросов.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составила деятельность автора по преподаванию учебной дисциплины «Административное право» студентам очной и заочной форм обучения высшего и среднего профессионального образования в филиале Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» в г. Балаково с 1 сентября 2004 года по настоящее время.

Научная новизна исследования обусловлена комплексным теоретическим исследованием административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих, предполагающим: 1) охват всех отраслей государственного управления, в которых, согласно доктрине, федеральному и региональному законодательству, предусматривается применение мер стимулирующего воздействия к государственным служащим; 2) рассмотрение не только правовой природы мер стимулирования государственных служащих (то есть, материально-правовое исследование), но и процессуальное исследование форм применения этих мер; 3) широкое привлечение базовых концепций общей теории права, а также ряда положений доктрин иных юридических наук; 4) историко-правовой обзор развития теории административного права и административного законодательства о мерах стимулирования государственных служащих; 5) определение соотношения поощрения с иными мерами стимулирования государственных служащих, а также оснований и условий применения поощрения к государственным служащим.

Научную новизну диссертационного исследования характеризуют следующие теоретические положения и выводы, выносимые автором на защиту:

1. В диссертации обосновывается, что основой самостоятельного существования в управлении метода стимулирования государственных служащих явилось положение норм административного права о том, что государственное убеждение включает в себя, наряду с иными методами убеждения, такой структурный элемент как государственно-необходимые меры стимулирования государственных служащих.

2. Проводится исторический экскурс развития стимулирования и поощрения государственных служащих на различных этапах существования государства Российского в целях определения направлений совершенствования норм действующего административного законодательства по данному вопросу.

3. Автор формулирует характерные отличительные признаки метода стимулирования в деятельности государственных служащих:

- стимулирование государственных служащих имеет цель раскрытия профессиональных возможностей личности каждого государственного служащего;

- стимулирование государственных служащих всегда выражается в положительном воздействии на личность государственного служащего, в наступлении для него благоприятных последствий, носящих правовой характер, что проявляется через систему закрепленных в законодательстве мер стимулирования;

- меры стимулирования государственных служащих устанавливаются и гарантируются государством, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, что означает обязанность государственных органов предоставлять указанные в соответствующих нормативных правовых актах стимулирующие средства при наличии к этому оснований.

4. Формулируется определение понятия стимулирования государственных служащих как метода осуществления управленческих функций в системе государственной службы, выражающегося в конкретных мерах и формирующего у государственного служащего мотивацию не просто должного, а образцового государственно-значимого поведения.

5. По результатам проведенного анализа применяемых к государственным служащим стимулирующих мер, в том числе различных преимуществ в виде льгот, привилегий и иммунитетов, определения сходства и различия между ними, обосновывается мнение о том, что в типологии существующих мер стимулирования государственных служащих главенствующее место занимает поощрение.

6. Обосновывается, что, исходя из сочетания принципов законности и целесообразности в применении мер стимулирования к государственным служащим, следует законодательно детально закреплять процессуальный механизм принятия решения о поощрении, в частности о сроке принятия решения о применении такой группы стимулирующих мер.

7. Вносятся аргументированные предложения по направлениям совершенствования административного законодательства, а именно:

- внести дополнения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», которые бы определили нормы о стимулировании и поощрении для всех категорий государственных служащих, а так же установить конкретные меры стимулирования и поощрения, условия и основания их применения к различным категориям государственных служащих;

- основанием поощрения государственного служащего должны быть достигнутые им успехи «выше среднего уровня». В частности, «безупречное и эффективное исполнение должностных полномочий», о котором говорится в ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не может служить юридическим основанием для поощрения, поскольку за безупречное выполнение должностных полномочий

служащий получает денежное содержание. «Образцовое», то есть создающее образ идеального выполнения должностных полномочий, вполне может служить правовым основанием к поощрению;

- основаниями поощрения государственных служащих также могут быть «отличное выполнение заданий особой важности и сложности». Это подчеркнет то, что поощряться должен именно наилучший результат; выполнение заданий, которые по своему характеру выходят за рамки должностных обязанностей, достижение положительных результатов по службе с наименьшими затратами сил, времени, средств;

- в России целесообразно ввести оплату труда государственного служащего и предоставляемые ему льготы, одновременно зависящими как от среднего уровня оплаты труда и инфляционных процессов в российской экономике, так и от места в номенклатурной иерархии.

Теоретическое и практическое значение диссертации. В целом, диссертационное исследование носит теоретический характер. Разработанные автором положения могут быть использованы в процессе дальнейшего изучения юридического содержания института стимулирования государственных служащих и его административно-правового регулирования, развития теории административного права относительно мер стимулирования и поощрения государственных служащих, выработки оптимальных подходов к процессуальной регламентации форм применения стимулирования и поощрения в отношении государственных служащих.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что ряд выводов может быть применен в правотворческой деятельности для совершенствования административного законодательства о мерах стимулирования государственных служащих.

Для правоприменительной деятельности будут полезны выделяемые автором признаки мер стимулирования, а также концепция соотношения их между собой.

Материалы настоящей работы могут быть использованы при преподавании учебных курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право», «Теория государства и права», специальных курсов, предусматривающих изучение государственной службы и административно-правового статуса государственных служащих в рамках подотрасли административного права «Служебное право».

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования опубликованы в следующих сборниках научных трудов: «Актуальные проблемы современности: Наука и общество» - Материалы семинара, проходящего на базе исследовательского центра «Социум и молодежь» филиала ФГОУ ВПО ПАГС имени П.А. Столыпина в г. Балаково, с участием сотрудников исследовательского центра, профессорско-преподавательского состава ряда учебных заведений регионов России: Балаково: Издательство «Научная Книга», 2006; Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Саратовский филиал государственного учреждения Институт государства и права Российской академии наук, 2007, № 1; Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Саратовский филиал государственного учреждения Институт государства и права Российской академии наук, 2007. № 2; Российская правовая система. Вопросы теории и практики. Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Изд-во «Научная Книга», 2007.

Содержащиеся в диссертации основные положения прошли апробацию в следующих выступлениях и на научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция «Юридическая наука и образование в России: проблемы модернизации», посвященная 75-летию Саратовской государственной академии права (4-5 октября 2006 г.); Результаты исследования используются автором при преподавании административного права России и в ходе практических занятий со студентами филиала ГОУ ВПО СГАП в г. Балаково.

Теоретические положения и выводы диссертации были рассмотрены и одобрены на заседании кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень теоретической разработанности проблемы, определяются цель и задачи исследования, формулируются объект и предмет исследования, указываются методологическая и научная базы исследования, отражается научная новизна с перечислением основных положений и выводов, выносимых на защиту, демонстрируются теоретическая и практическая значимость диссертации и предоставляются сведения об апробации её результатов.

Глава I. «Понятие стимулирования и классификация мер стимулирования в деятельности государственных служащих». В главе обосновывается организующая роль метода стимулирования в процессе управления государственной службой, который представляет собой выражающийся в определенных мерах фактор, формирующий у государственного служащего мотивацию не просто должного, а наилучшего государственно-значимого поведения. Выступая фактором повышения профессиональной активности личности государственного служащего, заинтересовывая его в получении стимулируемого результата, стимулы тем самым неразрывно связывают личный интерес служащего с интересами государства.

В первом параграфе *«Стимулирование как метод управления в системе государственной службы»* обосновывается следующее:

1) правовой основой самостоятельного существования в управлении метода стимулирования государственных служащих явилось положение норм административного права о том, что государственное убеждение включает в себя наряду с иными методами убеждения такой структурный элемент, как государственно-необходимые меры стимулирования государственных служащих;

2) стимулирование государственных служащих всегда выражается в позитивных средствах воздействия через систему закрепленных в законодательстве мер;

3) само существование метода стимулирования в деятельности государственных служащих как организационно-правовых средств воздействия на их личность обусловлено реакцией государства для приоритетного и более быстрого разрешения задач качественного развития общества;

4) выступая фактором повышения профессиональной активности личности государственного служащего, заинтересовывая его в получении стимулируемого результата, стимулы тем самым неразрывно связывают личный интерес с интересами общества и государства;

5) меры стимулирования государственных служащих связывают цель с результатом, то есть определенная цель достигается с помощью конкретных стимулирующих средств, что приводит к необходимому государству результату;

6) объем и содержание стимулирующих средств в конкретный исторический период определяются соответствующим политическим и экономическим уровнями развития государства;

7) стимулирование представляет собой конкретные формы реализации метода убеждения, имеющие общие и отличные друг от друга признаки. Так, с позиции норм административного права метод стимулирования совпадает с поощрением в виде применения мер материального и морального характера. Принципиальное отличие между ними заключается в основании применения.

Меры поощрения применяются по усмотрению начальства, и это оказывает само по себе стимулирующее воздействие на личность данного государственного служащего, и на других субъектов в коллективе. Однако, стимулирование в целом как метод государственного управления применяется за конкретные, заранее определенные результаты, которых еще нет. Следовательно, оно наступает при достижении субъектом этих результатов по службе. При этом, в отличие от поощрения, стимулирование здесь является обязанностью руководителя соответствующего органа.

Второй параграф первой главы *«Исторический экскурс развития административного законодательства, устанавливающего меры стимулирования и поощрения для государственных служащих»* позволяет определить момент появления мер стимулирования к государственным служащим и обосновывает необходимость их применения.

Российское государство на протяжении всей своей истории правовому регулированию вопроса стимулирования и поощрения государственных служащих всегда уделяло внимание. Начиная со времен Русской Правды, служащие государства уже рассматривались как лица, имеющие особый статус в обществе. Это находило проявление в различных привилегиях, исключительных правах, дарованных лишь ограниченному кругу лиц.

Упорядочение отношений в сфере государственной службы традиционно связывают с реформами Петра I, когда он ввел в действие «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины». «Табель» установила по 14 ступеней для гражданской, военной и придворной служб, а так же определила для чиновников на государственной службе звания, оплату труда и порядок прохождения государственной службы.

Далее было принято множество других законодательных актов, из которых следует назвать Закон о гражданской службе 1869 г.², вобравший в

² См.: Устав о службе по определению от Правительства // Свод Законов Российской империи. Т. 3. СПб., 1869. Кн. I. С. 346.

себя многие нормы предшествовавших актов о государственной службе, действовавший до 1917 г.³. Как парадокс следует отметить тот факт, что единственным законодательным актом общего характера, регламентирующим вопросы государственной службы в РСФСР и СССР, было «Временное положение о службе в государственных предприятиях и учреждениях» 1922 г.⁴, действовавшее более 70 лет. Отдельные вопросы государственной службы регулировались в актах по отраслям, например, о званиях, чинах и рангах, о прохождении службы, о порядке замещения должностей по конкурсу.

Такое состояние законодательства о государственной службе, в частности, отсутствие на протяжении 70 лет закона о государственной службе (что вообще-то недопустимо для цивилизованного государства), имеет свое объяснение. Дело в том, что кадровая политика всецело находилась в руках КПСС, которая, как известно, меньше всего строила руководство обществом и государством на основе закона. Кадровое дело строилось не на законе, а на усмотрении партийных инстанций. Основной же организационной формой кабинетного решения кадровых вопросов была номенклатура, не предусмотренная никаким законодательством. В таких случаях надобности в законе не было, он был бы помехой сложившемуся порядку в кадровой политике⁵.

С провозглашением государственного суверенитета РСФСР в 1990 г., распадом СССР в 1991 г. в России наступил новый период в становлении и развитии нормативной правовой базы государственной службы. Речь идет, прежде всего, о Конституции Российской Федерации 1993 г., содержащей основы государственной службы России: ст. 37 - право на труд, принцип равного доступа к государственной службе - ст. 32.

³ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право / Учебное пособие. Саратов, 2000. С. 94.

⁴ СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 2.

⁵ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебное пособие. Саратов, 2000. С. 94.

Следующим по своей значимости правовым актом был стартовый Федеральный закон РФ «Об основах государственной службы РФ» от 31 июля 1995 года⁶ (в настоящее время утратил силу). Основополагающие положения данного закона нашли свое выражение в ныне действующих нормативных правовых актах: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»⁷, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» с последующими изменениями является базовым, поскольку устанавливает общие (единые) правовые и организационные основы для всех ее видов, различающиеся между собой по функционально-целевой направленности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Он устанавливает три главных вида государственной службы: 1) государственная гражданская служба; 2) государственная военная служба; 3) государственная правоохранительная служба.

При этом, только государственная гражданская служба подразделяется на два уровня - на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

В ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» содержатся отправные начала, защищающие государственного служащего от произвола сменяющих друг друга руководителей, в том числе по вопросу поощрения на службе. Однако, необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, устанавливающий отправные начала определения условий и оснований применения, а также перечня мер

⁶Федеральный закон РФ от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы РФ» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁷Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁸Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

стимулирования государственных служащих всех трех видов государственной службы, которым ранее выступал Федеральный закон об основах государственной службы.

В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом можно разрешить данную ситуацию, когда по каждому виду государственной службы принято и действует множество законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы о стимулировании и поощрении государственных служащих. Между ними прослеживается явная разрозненность, несогласованность, когда, например, для государственных гражданских служащих норма о поощрении в виде отдельной статьи закреплена в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Стимулированию и поощрению служащих правоохранительной службы посвящены отраслевые (ведомственные) акты в виде положений и инструкций. Так, Закон РФ «О милиции» содержит лишь общие положения о стимулировании в деятельности сотрудников и отсылает к ведомственным правовым актам (положениям и инструкциям Министерства внутренних дел РФ). Во избежание указанных недостатков, как выше уже отмечалось автором, необходимо законодательно закрепить меры стимулирования для всех категорий государственных служащих в рамках единого закона.

Третий параграф первой главы *«Классификация мер стимулирования государственных служащих, соотношение стимулирования и поощрения государственных служащих»* раскрывает содержательную сторону стимулирования деятельности государственных служащих в виде различных мер материального и морального поощрения. При этом вслед за профессором А.Ф. Ноздрачёвым под поощрением понимаем предусмотренные правом меры материального и морального характера, связанные с публичным признанием заслуг и оказанием общественного почёта государственным служащим за качественное исполнение должностных обязанностей и достигнутые результаты в государственной службе.

В результате проведенного анализа классификации мер стимулирования государственных служащих, соотношения стимулирования и поощрения государственных служащих формулируется следующий вывод: меры поощрения государственных служащих представляют собой установленные нормами административного права формы положительной оценки государства добровольного заслуженного поведения государственного служащего, влекущие для него выгодные, благоприятные последствия.

Во второй главе **«Правовые основания и условия применения мер стимулирования и поощрения к государственным служащим»**, проведено процессуальное исследование процедуры применения мер стимулирования к государственным служащим.

В первом параграфе второй главы *«Административно-правовое регулирование оснований и условий применения мер поощрения к государственным служащим»* показан механизм применения мер поощрения к государственным служащим. Кроме того, автором исследуется юридическая природа продвижения по государственной службе и аттестации государственных служащих, выступающих элементами стимулирования их профессиональной деятельности.

Механизм применения мер поощрения к государственным служащим представляет собой систему регламентированных законом стимулирующих мер, организованных в последовательном, логически определенном порядке, воздействующих на интересы и потребности государственного служащего в целях побуждения его к государственно-активному поведению. С объективной стороны составляющими механизма применения мер поощрения к государственным служащим выступают нормы-стимулы в виде конкретных мер поощрения. С субъективной стороны его элементами выступают потребности и интересы личности каждого государственного служащего.

Правовое условие представляет собой те фактические обстоятельства, с выполнением которых или при наступлении которых меры стимулирования

должны применяться. Правовое основание применения мер поощрения – это предусмотренность мер поощрения в действующем законодательстве в виде использования законодателем следующих формулировок: «эффективного», «безупречного», «успешного» и «добросовестного» исполнения профессиональных обязанностей, «выполнения заданий особой важности и сложности».

Так, в отношении государственных гражданских служащих данный вопрос регламентирован в ст. 55 «Поощрения и награждения за гражданскую службу» Федерального Закона РФ от 27 июля 2004 г. За безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения: 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 РФ; поощрение Президента РФ; присвоение почетных званий РФ; награждение знаками отличия РФ; награждение орденами и медалями РФ.

Успешное и добросовестное исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей как основание применения поощрения означает не только чёткое и строгое их исполнение, но и творческий подход, проявление инициативы, обеспечивающей эффективность работы государственного органа. Продолжительная и безупречная служба как основание для поощрения государственного служащего предполагает наличие одновременно двух обстоятельств: продолжительности службы и её безупречности. Под продолжительностью службы понимается стаж государственной службы государственного служащего, то есть общий объём продолжительности службы в органах государственной власти.

Безупречная служба означает неукоснительное исполнение государственным служащим должностных обязанностей, в том числе: добросовестное исполнение должностных обязанностей; обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан; исполнение приказов, распоряжений вышестоящих в порядке подчинённости руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; своевременное рассмотрение в пределах своих должностных полномочий обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятие по ним решений в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ; сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашение ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Выполнение заданий особой важности и сложности как основание поощрения предусматривается за выполнение разовых, конкретных заданий, характер которых может быть не связан с основными должностными обязанностями государственного служащего. Важность и сложность задания, за выполнение которого может быть применено поощрение, определяются в каждом конкретном случае руководителем государственного органа, в компетенцию которого входит решение данного вопроса.

Продвижение по службе представляет собой назначение государственного служащего на другую должность возможно с более высоким денежным содержанием. Продвижение без занятия новой должности (горизонтальное) возможно при следующих условиях: добросовестное и успешное выполнение должностных полномочий, подтвержденных оценкой при аттестации; стаж, выслуга лет.

Автором выделяются такие стадии продвижения по государственной службе: а) инициирование - определение круга субъектов, от которых

исходят предложения о кандидатах на государственную службу; б) оценка служебной деятельности и аттестация государственного служащего. При этом, во всех государственных органах во внимание принимается следующее: ученая степень, звание (или иное квалификационное обозначение), почетные звания, результаты должностной стажировки, переподготовки; повышение квалификации, состояние в кадровом резерве.

Второй параграф второй главы *«Присвоение государственному служащему государственной награды Российской Федерации»*. За заслуги перед государством государственный служащий может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации. В настоящее время Указом Президента РФ от 6 марта 1999 г. утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации⁹.

Все награды, включая почетные звания, ордена, медали, делятся на отраслевые (присуждаемые в системе конкретного министерства) и государственные награды, присуждаемые Президентом РФ. Так, например, в статье 41.6 Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁰ говорится, что за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и учреждениях прокуратуры, выполнение заданий особой важности и сложности применяются поощрения, ряд из которых выступают отраслевыми наградами, а другие – государственными наградами, которые учреждаются указами Президента РФ. К первой группе относятся награждение Почетной грамотой; занесение на Доску почета, в Книгу почета; награждение именованным оружием; досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного; награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением

⁹ Положение о государственных наградах Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442) // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 269.

¹⁰Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202 – 1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 35. Ст. 3607.

грамоты Генерального прокурора Российской Федерации, а особо отличившиеся работники могут быть представлены к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и награждению государственными наградами Российской Федерации, присуждаемыми указом Президента РФ.

В диссертации отмечается, что весьма серьезным пробелом в действующих нормативных актах, регулирующих различные виды наградного производства, является то, что в них вообще не определяются сроки, порядок рассмотрения дела поощряющими органами и принятия решений по существу. В Положении о государственных наградах РФ также ничего не говорится о случаях отказа Президентом РФ в удовлетворении поступивших к нему ходатайств о награждении физических лиц, государственных служащих государственными наградами. В этой связи диссертантка солидарна с мнением П.И. Кононова¹¹, что в соответствующих нормативных актах должны быть установлены сроки рассмотрения дел награждающими органами по каждому виду государственно-наградного производства. Это позволит упорядочить и ускорить данный процесс.

Третья глава **«Порядок применения мер стимулирования и поощрения к государственным служащим»** характеризует действующую систему оплаты труда и дополнительных выплат государственным служащим.

В первом параграфе третьей главы *«Материальное обеспечение государственного служащего»* отмечается, что оплата труда является основной и специфической формой материального стимулирования государственных служащих. Федеральное законодательство содержит важнейшие положения по реализации права государственного служащего на оплату труда и другие выплаты, привязывая при этом уровень денежного содержания к квалификации и профессиональной эффективности служащего.

¹¹ Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 132.

Под денежным содержанием государственного служащего имеется в виду должностной оклад, надбавки к нему, а также премии по результатам служебной деятельности. При этом, единого федерального закона об оплате труда государственных служащих в настоящее время нет. Увеличение денежного содержания по мере прохождения службы осуществляется с учётом трёх факторов, закреплённых в законодательстве: результатов службы, стажа работы на государственной службе, уровня квалификации.

Под дополнительными денежными выплатами государственным служащим имеются в виду различного рода надбавки к должностному окладу, включаемые в состав денежного содержания. Федеральное законодательство предусматривает следующие виды дополнительных выплат государственным служащим: надбавку к должностному окладу за классный чин, дипломатический ранг; надбавку за особые условия государственной службы; надбавку за выслугу лет; премии по результатам службы. Надбавки к должностному окладу непосредственно не связаны с исполнением должностных обязанностей и не подчиняются правилу трудового права: оплата за выполненную работу. Они выплачиваются государственному служащему за нахождение на государственной службе.

Второй параграф третьей главы *«Преимущества государственных служащих»* посвящен рассмотрению льгот, привилегий и иммунитетов для государственных служащих.

Льготы как стимулы служат теми дополнительными возможностями юридического характера, которые определяются модернизацией общественных отношений. Льгота - это обоснованно предусмотренное правом облегчение положения государственного служащего, позволяющее ему всесторонне раскрыть свои профессиональные возможности и выражающееся как в предоставлении дополнительных прав, так и в освобождении от определенных служебных обязанностей. По масштабу применения льготы распространяются на значительно больший по сравнению с привилегией круг групп и слоев населения (инвалиды, матери-

одинокки, лица, имеющие государственные награды и т.д.), то есть преимущественно характеризуют принадлежность субъекта к специальному правовому статусу. Привилегии же устанавливаются только в отношении тех, кто находится у власти и вершит власть, то есть в основном предназначены для властных органов и должностных лиц (судьи, дипломаты, служащие министерств, ведомств и т.д.).

Правовой иммунитет в отличие от льгот и привилегий выполняет специальную цель, которая заключается в обеспечении исполнения официальных служебных обязанностей государственного служащего, носящих характер международных, государственных и общественных функций. Круг лиц, на которых распространяется иммунитет, строго определяется в нормах международного права, Конституции и законах государства. К числу государственных служащих, которых законодательство относит к подобным категориям лиц, относятся дипломатский и консульский корпус, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, члены комиссий по проведению референдума с правом решающего голоса, аудиторы и инспекторы Счетной Палаты РФ, судьи, прокуроры, следователи прокуратуры и др. Особая разновидность правового иммунитета государственных служащих это дипломатический иммунитет, предоставляемый как особая льгота дипломатическим представителям иностранных государств.

В заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, формулируются предложения по общим направлениям совершенствования федерального законодательства о мерах стимулирования и поощрения государственных служащих.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Арутюнова С.Э. Стимулирование государственных служащих как средство формирования профессиональной успешности // Актуальные

проблемы современности: Матер. семинара / Под ред. К.С. Мокина. Балаково: Изд-во «Научная Книга», 2006. (1,5 п. л.);

2. Арутюнова С.Э. Стимулирование государственных служащих в механизме осуществления правовой политики государства // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Изд-во Саратовский филиал ГУ ИГП РАН, 2007. № 1. (2 п. л.);

3. Арутюнова С.Э. Административно – правовое регулирование поощрений государственных служащих // Российская правовая система. Вопросы теории и практики. Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Изд-во «Научная Книга», 2007. (0, 2 п. л.);

4. Арутюнова С.Э. Льготы и привилегии государственных служащих в механизме правового стимулирования их профессиональной деятельности // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 3. (0, 5 п. л.);

5. Арутюнова С.Э. Стимулирование государственных служащих как метод организации публичной власти / материалы круглого стола «Проблемы организации публичной власти» (30 ноября 2006 г.) // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Изд-во Саратовский филиал ГУ ИГП РАН, 2007. № 2. (2 п. л.).