Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

ЕВМЕНОВА Ксения Михайловна

ЧАСТНОПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

Специальность: 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Зайцев Олег Владимирович,
доктор юридических наук, профессор

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……... 3

ГЛАВА 1. Теоретические основы частноправового регулирования общественных отношений……. 24

1.1. Разграничение частно- и публично-правового регулирования общественных отношений…… 24
1.2. Частноправовые и публично-правовые отношения в сфере государственной гражданской службы…… 43
1.3. Государственный гражданский служащий и специфика его правового статуса…… 62

ГЛАВА 2. Ограничения и запреты частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой…… 85

2.1. Ограничения частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой…… 85
2.2. Запреты частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой…… 105

ГЛАВА 3. Частноправовая ответственность государственных служащих 128

3.1. Правонарушения в сфере государственной гражданской службы, влекущие частноправовую ответственность……... 128
3.2. Частноправовые санкции, применяемые за правонарушения в сфере государственной гражданской службы…… 146
3.3. Разграничение частноправовой ответственности за правонарушения в сфере государственной гражданской службы между государством и государственным гражданским служащим……. 167

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……... 188

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК……. 193

Введение

Актуальность темы исследования.

Концептуальные положения Д.А. Керимова о преобразовании научного мышления в целом обладают неизменной актуальностью для юридической науки в любую историческую эпоху: «Долгие годы насилия над мыслию закрепостили ее настолько глубоко, что выход из этого состояния потребует огромных усилий и продолжительного времени. И этот процесс окажется тем успешнее, если само мышление будет энергично стремиться к освобождению, выйдет на широкие просторы свободного творчества, использует его для критического анализа действительности, для вдохновения и смелых дерзаний в постановке и решении новых проблем общественного прогресса»[1].

Проблема разграничения частного и публичного права представляет собой одну из фундаментальных теоретических и практических задач современной юридической науки. Имея глубокие исторические корни, восходящие к римскому праву, данное разграничение сохраняет свою актуальность и в условиях динамично развивающихся общественных отношений XXI века. Особое значение эта проблематика приобретает в контексте правового регулирования государственной гражданской службы, где взаимодействие публично-правовых и частноправовых элементов носит особенно сложный и многогранный характер.

В современных условиях глобализации и цифровизации государственного управления традиционные границы между частным и публичным правом становятся все более размытыми, что приводит к формированию гибридных правовых конструкций. Этот процесс особенно ярко проявляется в сфере государственной гражданской службы, где служебные отношения одновременно регулируются нормами административного, трудового, гражданского и других

[1] Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: учебник / Д.А. Керимов; под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2023. С. 14.

отраслей права. Правовой статус государственного гражданского служащего, таким образом, представляет собой сложное правовое явление, в котором публично-правовые и частноправовые элементы находятся в состоянии постоянного взаимодействия и взаимовлияния.

Современное российское законодательство о государственной гражданской службе, претерпевшее значительные изменения в последние годы, демонстрирует тенденцию к усилению роли частноправовых механизмов в регулировании служебных отношений. Это проявляется в расширении договорных начал (служебный контракт), развитии института социальных гарантий, усилении защиты трудовых прав государственных служащих, а также в применении гражданско-правовых инструментов противодействия коррупции.

Вместе с тем, публично-правовая природа государственной службы обусловливает необходимость соблюдения императивных требований, связанных с реализацией государственных функций, обеспечением публичных интересов и поддержанием высоких стандартов служебного поведения. Это создает сложную систему правового регулирования, где частноправовые элементы должны гармонично сочетаться с публично-правовыми императивами.

Особую актуальность исследование частноправовых элементов правового статуса государственного гражданского служащего приобретает в контексте современных вызовов, стоящих перед российской государственной службой. К числу таких вызовов относятся необходимость повышения эффективности государственного управления, борьба с коррупцией, обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов, а также привлечение и удержание высококвалифицированных кадров на государственной службе.

Так, в своем выступлении на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, состоявшемся 05 марта 2025 г., Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин подчеркнул: «Нельзя снижать темп в борьбе и с любыми коррупционными проявлениями. Вновь

хочу повторить: коррупция мешает развитию нашей экономики, социальной сферы, рынка труда, негативно влияет на деловую среду и инвестиционный климат.»[2].

Значимость изучения частноправовых аспектов правового статуса государственных служащих усиливается в условиях активного развития антикоррупционного законодательства, где частноправовые механизмы (принудительное изъятие необоснованного имущества, возмещение ущерба, регрессные требования) играют все более важную роль. Эффективное применение этих механизмов требует глубокого понимания частноправовых принципов и их взаимодействия с публично-правовыми нормами.

Правовая доктрина все чаще обращается к междисциплинарным подходам, требующим интеграции знаний из различных отраслей права для понимания сложных правовых процессов. Это особенно важно для анализа правового статуса государственных гражданских служащих, где пересекаются интересы и нормы различных правовых институтов. Комплексный анализ частноправовых элементов в системе служебных отношений позволяет выявить новые закономерности развития института государственной службы и предложить научно обоснованные рекомендации по совершенствованию правового регулирования.

«Государство является правовым лишь по стольку, поскольку в обществе обеспечено верховенство права, то есть подчинение ему не только общества, граждан, но, в первую очередь, самой власти, самого государства» – заключал В.Ф. Яковлев, рассуждая о формировании и совершенствовании правовой системы России[3].

Таким образом, исследование частноправовых элементов правового статуса государственного гражданского служащего представляет собой актуальную научную задачу, решение которой будет способствовать развитию теории государственной службы, совершенствованию правового регулирования

---

[2] Выступление Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 05 марта 2025 г. // URL: http://kremlin.ru/events/president/news/76408 (дата обращения: 09.05.2025).

[3] Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. М.: Статут, 2012. С. 3.

служебных отношений и повышению эффективности функционирования государственного аппарата в целом.

Степень разработанности научной проблемы.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных различным аспектам государственной службы такими фундаментальными исследователями, как А.С. Алексеев, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.Д. Градовский, А.А. Кармолицкий, И.М. Катаев, Ю.М. Козлов, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Н.К. Нелидов, Е.В. Охотский, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, внимание уделено в основном административно-правовой организации и функционированию государственной службы в целом, проблемам правового регулирования, вопросам ее прохождения и другим традиционно публично-правовым институтам.

Анализ научной литературы показывает, что обобщающих диссертационных и монографических работ, специально посвященных исследованию частноправовых основ статуса государственных гражданских служащих, в современной российской правовой науке практически не существует. Данное обстоятельство представляется особенно значимым в контексте активного развития законодательства о государственной гражданской службе и возрастающей роли частноправовых механизмов в регулировании служебных отношений.

Существующие монографические исследования, таких авторов, как Г.В. Атаманчук, В.А. Бабаков, Н.Ф. Бережкова, Г.А. Борщевский, И.Р. Гимаев, Е.И. Кабанова, В.А. Козбаненко, А.В. Малько, В.М. Манохин, С.П. Матвеев, либо носят, как правило, общий характер, рассматривая институт государственной службы в целом без акцента на частноправовых аспектах, либо фокусируются на отдельных элементах правового статуса служащих, не обеспечивая комплексного подхода к анализу взаимодействия публично-правовых и частноправовых норм.

Статус государственных гражданских служащих в подавляющем большинстве случаев анализируется с административной или конституционной точки зрения, что объясняется исторически сложившимися представлениями о государственной службе как исключительно публично-правовом институте. Такой

подход, безусловно, имеет свои достоинства, но он не обеспечивает полного понимания сложной правовой природы современных служебных отношений.

Диссертационные исследования зачастую также фокусируются на отдельных элементах правового статуса государственных служащих. Значительное количество работ таких авторов, как Н.В. Ананьев, Х.А. Валеев, Н.А. Гребенкина, А.В. Гусев, Н.В. Гущева, Ю.М. Кулакова, В.В. Макаров, А.А. Маркелова, Е.В. Сандальникова и др. посвящено отдельным правам и обязанностям государственных служащих, социальным гарантиям, ограничениям и запретам, проблемам ответственности государственных служащих, что, несомненно, является важным аспектом их правового статуса, однако отсутствие системного подхода не позволяет выявить внутренние закономерности формирования и развития правового статуса государственных гражданских служащих как комплексно регулируемого нормами публичного и частного права.

Весьма показательным является тот факт, что в научной литературе крайне редко внимание акцентируется именно на гражданских служащих Российской Федерации как специфической категории государственных служащих. Большинство исследований либо рассматривают государственных служащих в целом, без дифференциации на различные виды государственной службы, либо фокусируются на военной службе или правоохранительной деятельности, где публично-правовые элементы традиционно доминируют над частноправовыми.

Такой подход не учитывает специфику правового регулирования именно государственной гражданской службы, которая характеризуется особой сложностью сочетания публично-правовых и частноправовых элементов. Государственные гражданские служащие, в отличие от военнослужащих или сотрудников правоохранительных органов, обладают более широким спектром частноправовых прав и свобод, что требует специального научного анализа.

Необходимость понимания сложной правовой природы правоотношений на государственной гражданской службе особенно остро ощущается в контексте современных тенденций развития законодательства, где все более активно используются частноправовые механизмы регулирования. Применение

гражданско-правовых инструментов в антикоррупционном регулировании, развитие договорных начал в служебных отношениях, усиление социальных гарантий требуют научного осмысления с позиций теории частного права. Игнорирование частноправовых аспектов приводит к неполному пониманию правовой природы служебных отношений и создает пробелы в правовом регулировании.

Таким образом, исследование научной литературы в части вопросов, затрагивающих тему данной диссертации, позволило обнаружить, что во-первых, в юридической науке недостаточно разработаны комплексные теоретические подходы к анализу дуалистической природы правового регулирования государственной службы, отсутствует системное исследование механизмов взаимопроникновения частноправовых и публично-правовых элементов в статусе государственного гражданского служащего; во-вторых, существует необходимость переосмысления традиционных критериев разграничения частного и публичного права в условиях формирования гибридных правовых систем, требуется разработка новых теоретических концепций, объясняющих современные тенденции конвергенции частноправового и публично-правового регулирования; в-третьих, отсутствует глубокий анализ частноправовых аспектов ответственности государственных служащих и механизмов их взаимодействия с публично-правовыми санкциями, необходимо научное обоснование пролонгированного характера частноправовой ответственности служащих и феномена «пожизненного правового следа»; в-четвертых, существует потребность в решении правовых коллизий между нормами различных отраслей права при регулировании регрессных отношений, отсутствует комплексное исследование процессов формирования новых субинститутов права на стыке частноправового и публично-правового регулирования.

Цель и задачи исследования.

Целью настоящего исследования является комплексный научно-теоретический анализ частноправовых основ статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации, направленный на выявление,

систематизацию и обоснование роли частноправовых элементов в системе служебных правоотношений и разработку научно обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования государственной гражданской службы в условиях современных тенденций развития российского государства и права.

Задачи исследования:

– проанализировать критерии разграничения частного и публичного права, учитывая особенности предмета и методов их правового регулирования;

– определить структуру и содержание частноправовых и публично-правовых отношений применительно к сфере государственной гражданской службы;

– выявить особенности правового положения (статуса) государственного гражданского служащего как субъекта частноправовых и публично-правовых отношений;

– определить влияние частноправовых ограничений для государственных гражданских служащих на реализацию их прав и исполнение обязанностей;

– изучить правовую природу запретов частноправового характера, связанных с государственной гражданской службой;

– определить сущность частноправовой ответственности за правонарушения в сфере государственной гражданской службы;

– рассмотреть особенности частноправовых санкций, применяемых за правонарушения в сфере государственной гражданской службы;

– исследовать механизм распределения частноправовой ответственности за правонарушения в сфере государственной службы между государством и гражданским служащим, включая условия и порядок предъявления регрессных требований.

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования государственной гражданской службы Российской Федерации, в которых проявляются частноправовые элементы правового статуса государственных гражданских служащих.

Данные отношения характеризуются сложной правовой природой, поскольку включают в себя как традиционные публично-правовые элементы, связанные с реализацией государственно-властных полномочий, служебной дисциплиной, административной подчиненностью, так и частноправовые, касающиеся трудовых прав, социальных гарантий, имущественных отношений, договорных аспектов регулирования служебных отношений и механизмов реализации антикоррупционного законодательства.

Объект исследования охватывает отношения по поводу: заключения, изменения и прекращения служебных контрактов; реализации имущественных прав и обязанностей государственных служащих; предоставления социальных гарантий и компенсаций; применения частноправовых ограничений и запретов; возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) государственных гражданских служащих; защиты частноправовых интересов в судебном порядке; применения гражданско-правовых санкций за правонарушения в сфере государственной службы.

Предметом исследования являются частноправовые элементы правового статуса государственного гражданского служащего, представленные совокупностью норм частного права, регулирующих отдельные аспекты служебных правоотношений: нормы гражданского, трудового и иных отраслей частного права, а также специальные нормы законодательства о государственной службе, имеющие публично- и частноправовую природу, направленные на регулирование договорной основы служебных отношений, реализацию имущественных прав, социальных гарантий частноправового характера и способов защиты частноправовых интересов, исполнение обязанностей государственных гражданских служащих, соблюдение частноправовых ограничений и запретов, применение мер гражданско-правовой ответственности.

Предмет исследования охватывает также теоретические концепции и доктринальные подходы к пониманию частноправовых аспектов государственной гражданской службы, зарубежный опыт и правоприменительную практику

российских судов по вопросам, связанным с реализацией частноправовых элементов статуса государственных гражданских служащих.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Теоретическая основа исследования сформирована посредством комплексного междисциплинарного подхода к анализу частноправовых основ статуса государственного гражданского служащего, позволившим рассмотреть проблему с позиций различных отраслей права и на основе исторического опыта правового регулирования отношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы.

Положения о разграничении частного и публичного права основаны на классических трудах дореволюционных российских правоведов А.С. Алексеева, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Г.Ф. Шершеневича, заложивших основы понимания дуализма права в российской юридической науке. Вопросы соотношения публичного и частного права в советский период изучены через работы С.С. Алексеева, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородского, Л.С. Явича, в современный период – В.Г. Голубцова, С.В. Запольского, Г.В. Мальцева, Е.А. Мамай, К.М. Маштакова, Д.Е. Меньшикова.

Теоретические основы частноправового регулирования представлены через фундаментальные работы по гражданскому праву, формирующие понятийный аппарат и методологические подходы к анализу частноправовых институтов, С.Н. Братуся, В.П. Грибанова, Д.И. Мейера, и исследования, развивающие теоретические основы частного права применительно к современным условиям, Ю.Н. Андреева, Т.В. Дерюгиной, Л.А. Чеговадзе, А.П. Анисимова, Е.А. Суханова, В.А. Тархова.

Административно-правовые аспекты государственной службы исследованы на основании работ А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Ю.А. Тихомирова, Ю.Н. Старилова. Особое значение придано трудам, посвященным сущности и правовой природе государственной службы, Г.В. Атаманчука, И.Р. Гимаева, В.М. Манохина, Е.В. Охотского, а также трудам, системно исследовавшим правовую природу служебных отношений, Н.К. Нелидова. Специальные

исследования правового статуса государственных гражданских служащих представлены работами В.А. Козбаненко, А.В. Глухова, С.Г. Киселева, П.А. Моргульца, формирующими теоретическую основу для анализа административно-правовых элементов статуса государственных служащих.

Основы юридической ответственности почерпаны из классических трудов С.Н. Братуся, О.С. Иоффе, О.Э. Лейста, современных исследований Б.Т. Базылева, О.А. Кузнецовой, В.П. Мозолина, С.А. Параскевовой, развивающих учение о юридической ответственности применительно к различным отраслям права. Специальные вопросы ответственности государственных служащих рассмотрены на основе работ И.А. Алексеева, Р.С. Маркунина, А.В. Семенова, аспекты гражданско-правовой ответственности государственных органов и их должностных лиц – исследований Е.И. Кабановой, А.А. Маркеловой, С.Б. Полякова. Важное значение для исследования ответственности должностных лиц в историческом контексте имели фундаментальные труды Н.И. Лазаревского, а также работы Н.В. Гущевой, И.М. Катаева.

Ограничения как правовая категория проанализированы на основе трудов А.В. Малько, Е.Ш. Рассоловой, Ю.М. Кулаковой, Ю.А. Спиридоновой, социальные гарантии – на основе монографии С.П. Матвеева и работ Е.Г. Черновой, аспекты договорного регулирования в сфере государственной службы – на классических трудах В.К. Райхера по договорной дисциплине и современных исследованиях Н.А. Гребенкиной, А.В. Гусева.

Основы противодействия коррупции в сфере государственной службы исследованы через работы Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Е.Н. Трикоз, А.В. Куракина, К.И. Скловского, Г.Ф. Ручкиной, проблемы компенсации вреда, причиненного правомерными и неправомерными действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц, изучены через труды М.А. Енгибаряна, Е.М. Гинц, А.В. Петуховой.

Также большую роль для рассмотрения различных аспектов правового статуса государственных гражданских служащих сыграли специальные

диссертационные исследования Н.В. Ананьева, Х.А. Валеева, А.В. Гусева, Н.М. Казанцева, В.В. Макарова, С.П. Минасяна, Е.В. Сандальниковой.

Методологическая основа исследования представляет собой систему научных принципов, подходов и методов, обеспечивающих целостное изучение частноправовых основ статуса государственного гражданского служащего. Комплексный характер исследуемой проблемы требует применения междисциплинарного методологического инструментария.

Исследование основывается на принципах научной объективности, системности и историзма. Системный подход рассматривает статус служащего как целостную систему взаимосвязанных элементов, где частноправовые компоненты находятся в диалектическом единстве с публично-правовыми. Исторический анализ позволяет проследить эволюцию правовых институтов от дореволюционного периода до современности.

Диалектический метод выявляет внутренние противоречия между частноправовыми и публично-правовыми элементами статуса и их взаимодействие. Структурно-функциональный метод исследует структуру статуса государственного гражданского служащего и функции его отдельных элементов.

Формально-юридический метод применяется для анализа нормативных актов, регулирующих статус служащих. Сравнительно-правовой метод изучает зарубежный опыт правового регулирования государственной службы. Правовое моделирование создает теоретические модели оптимального соотношения частноправовых и публично-правовых элементов.

Социологический, политологический и экономический методы исследуют соответствующие аспекты функционирования института государственной службы. Анализ судебной практики выявляет проблемы применения правовых норм и тенденции правоприменения.

Комплексное применение различных методов обеспечивает всестороннее изучение проблемы через сочетание теоретических и эмпирических подходов, качественного и количественного анализа. Методологический плюрализм, основанный на принципах научности и объективности, создает надежную основу

для получения объективных результатов исследования и формулирования обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования.

Информационная база исследования представлена комплексной системой источников, включающей нормативно-правовые акты, судебную практику, литературные источники, дополнительные материалы и электронные ресурсы.

Нормативно-правовые источники включают Конституцию Российской Федерации с поправками 2020 г., определяющую принципы правового статуса личности, включая государственных гражданских служащих, кодифицированные акты, специальные федеральные законы о государственной службе современной России и советского периода, антикоррупционное законодательство и подзаконные нормативные акты, а также отдельные правовые акты советского периода для историко-правового анализа.

Судебная практика включает постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам конституционности законодательства о государственной службе, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по применению гражданского законодательства и административного права, специализированные обзоры судебной практики по служебным спорам, судебные акты различных инстанций по категориям дел, связанным с государственной службой, а также международную судебную практику, включая обобщения практики Суда Евразийского экономического союза.

Литературные источники представлены фундаментальными исследованиями по теории государства и права, гражданскому и административному праву, государственной службе, включая классические труды и современные работы, научными статьями из ведущих юридических журналов, сборников научных трудов и материалов конференций по вопросам правового статуса государственных служащих, частного и публичного права, а также диссертационными исследованиями по тематике государственной службы, гражданского и административного права и смежным вопросам.

Дополнительные источники включают официальные документы и материалы, представленные выступлениями Президента Российской Федерации по

вопросам противодействия коррупции, и концептуальные документы, включая Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации.

Сформированная информационная база обеспечивает комплексный междисциплинарный подход к исследованию частноправовых основ статуса государственного гражданского служащего, позволяя рассмотреть проблему с позиций различных отраслей права и в историческом контексте, охватывая период с дореволюционного времени до современности, что создает основу для выявления закономерностей развития правового регулирования и формулирования обоснованных предложений по совершенствованию законодательства.

Обоснованность и достоверность результатов исследования.

Обоснованность результатов исследования обеспечивается комплексным подходом к формированию информационной базы исследования, строгим соблюдением методологических принципов, критическим анализом источников, верификацией через экспертную оценку и практическую апробацию.

Достоверность результатов исследования подтверждается глубоким исследованием теоретических концепций, всесторонним изучением научной литературы, детальным анализом и систематизацией судебной практики различных инстанций, а также рассмотрением актов международных судебных и иных органов.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена необходимостью комплексного теоретико-правового анализа частноправовых основ статуса государственного гражданского служащего в современных условиях развития права, характеризующихся процессами взаимопроникновения частноправовых и публично-правовых элементов и формированием гибридных правовых систем.

Отсутствие в современной юридической науке системного исследования дуалистической природы правового регулирования государственной службы, механизмов частноправовой ответственности служащих и правовых коллизий в регулировании регрессных отношений определило актуальность создания новой теоретической концепции, способной объяснить современные тенденции

конвергенции частного и публичного права в сфере государственной гражданской службы.

В работе обоснована дуалистическая система правового регулирования государственной гражданской службы, основанная на взаимопроникновении частноправовых и публично-правовых элементов; установлен правовой статус государственного служащего как комплексная конструкция с разграничением служебных и трудовых отношений по критерию сферы реализации; выявлены правовые ограничения как дуалистический механизм, сочетающий публично-правовые цели с частноправовыми формами реализации; доказана система юридической ответственности государственных служащих, объединяющая публично-правовые санкции с частноправовыми механизмами защиты; определены частноправовые санкции как дифференцированный комплекс мер с пролонгированным действием и способностью формировать новые субинституты права; обоснован двухуровневый механизм разграничения ответственности между государством и служащим с выявлением правовых коллизий в регулировании регрессных отношений.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну.

1. В диссертации обосновано, что на правовое положение государственных гражданских служащих, чей статус формируется на стыке публичных и частных правоотношений, непосредственно влияет современное правовое развитие, характеризующееся переходом от традиционного дихотомического разграничения частного и публичного права к модели гибридного правового регулирования. Данная модель основывается на взаимопроникновении частноправовых и публично-правовых элементов, социализации частного права и формировании композитных правовых структур под воздействием глобализации. Указанные процессы требуют замены статических критериев разграничения динамическим подходом, учитывающим конкретные цели правового воздействия, социально-экономический контекст и необходимость баланса индивидуальных и общественных интересов.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 1 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

2. Выявлено, что статус государственного гражданского служащего представляет собой комплексную дуалистическую систему, в которой его трудовые, социально-обеспечительные и образовательные права сосуществуют со служебно-должностными, дисциплинарными и антикоррупционными обязанностями. Служащий одновременно выступает субъектом защиты личных интересов через диспозитивные нормы и носителем публичных функций через императивное регулирование, что создает уникальную профессиональную идентичность.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 2 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

3. Исследована структура правового статуса государственного гражданского служащего как многоуровневая конструкция, в которой властные полномочия, должностные обязанности и этические требования интегрированы с трудовыми правомочиями, социальными льготами и имущественными отношениями. Служащий реализует свой статус в двух плоскостях: во внешних отношениях при осуществлении государственно-властных функций и во внутриорганизационных отношениях как специфический субъект трудового права.

Разграничение служебных и трудовых отношений осуществляется по критерию сферы реализации: служебные отношения возникают при взаимодействии с внешними субъектами, трудовые – внутри государственного органа между служащим и нанимателем.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пункту 5 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

4. Определены правовые ограничения как системообразующий элемент статуса государственного гражданского служащего, формирующий особый тип профессиональной правосубъектности. Служащий становится носителем специальной правоспособности, ограниченной антикоррупционными и этическими императивами, реализуемыми через механизмы гражданского,

семейного и трудового законодательства, что создает противоречие между его конституционными правами и профессиональными обязанностями.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пунктам 6 и 9 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

5. Доказана современная трансформация статуса государственного гражданского служащего, характеризующаяся формированием системы запретов с дуалистической природой, при которой публично-правовые цели достигаются через одновременное ужесточение публично-правовых ограничений и либерализацию частноправовых возможностей.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пунктам 6 и 9 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

6. Обоснована концепция правового статуса государственного гражданского служащего как субъекта специфической юридической ответственности, объединяющей негативную и позитивную ответственность. Доказано, что правонарушения в данной сфере представляют особую категорию деликтов с уникальной конструкцией разделения ответственности между государством и государственным гражданским служащим, где субъект правонарушения не совпадает с субъектом ответственности.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пунктам 6 и 12 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

7. Исследованы особенности правового статуса государственного гражданского служащего как субъекта частноправовых санкций, которые создают дифференцированную систему правового воздействия на его профессиональное поведение. Статус служащего характеризуется пролонгированным действием санкций, создающих «пожизненный правовой след», что формирует уникальную модель профессиональной ответственности, выходящую за временные рамки государственной службы и сочетающую цивилистические функции с публично-властными целями.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пунктам 6, 7 и 12 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

8. Определен механизм реализации правового статуса государственного гражданского служащего в контексте распределения частноправовой ответственности как двухуровневая конструкция его профессиональной деликтоспособности. Служащий занимает особое положение в системе регрессных отношений, где его материальная ответственность перед государством-работодателем ограничена, в то время как государство несет полную ответственность перед третьими лицами, что создает уникальную модель профессиональной ответственности, характерную исключительно для статуса государственного служащего.

Положение, выносимое на защиту, соответствует пунктам 6, 8 и 10 паспорта научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки».

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные выводы обогащают имеющиеся в общей теорию права подходы к пониманию соотношения частного и публичного права в современных условиях, способствуя преодолению традиционной дихотомии и формированию более гибкой методологии правового анализа. Обоснованная дуалистическая система правового регулирования государственной службы расширяет научные представления о природе правовых институтов и механизмах их взаимодействия.

Установленная дуалистическая система правового регулирования государственной службы расширяет научные представления о природе правовых институтов и механизмах их взаимодействия, внося существенный вклад в развитие административно- и частноправовой наук. Обоснованное разграничение служебных и трудовых отношений по сфере реализации создают теоретическую основу для понимания правовой природы государственной гражданской службы.

Концепция правовых ограничений как дуалистического механизма развивает теорию правового статуса личности и обогащает представления о балансе между индивидуальными правами и публичными интересами. Рассмотренная система юридической ответственности, объединяющая негативную и позитивную ответственность, расширяет теоретические основы института правовой ответственности.

Выявленная модель частноправовой ответственности с «пожизненным правовым следом» формирует новую парадигму правовой ответственности в публично- и частноправовой сферах, а обоснованная способность дуалистических институтов формировать новые субинституты права обогащает общую теорию правовых институтов и создает основу для прогнозирования развития правовой системы.

Разработанная концепция гибридного правового регулирования обогащает общую теорию права новой методологией анализа соотношения частного и публичного права, преодолевающей традиционные дихотомические подходы и формирующей основу для понимания композитных правовых структур в современных условиях. Это способствует развитию теоретико-правовой науки и создает методологическую базу для исследования процессов конвергенции правовых отраслей.

Таким образом, научно обоснованные результаты исследования в совокупности создают теоретико-методологическую основу для понимания современных тенденций развития правовой системы в условиях взаимопроникновения частного и публичного права и совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственной гражданской службы.

Практическая значимость

Полученные результаты могут быть использованы для совершенствования законодательства о государственной гражданской службе, в частности для устранения выявленных правовых коллизий между нормами гражданского и трудового права при регулировании регрессных отношений, а также для создания

более эффективного механизма разграничения ответственности между государством и служащими.

Разработанные теоретические положения найдут применение в правоприменительной практике судов при рассмотрении споров, связанных с частноправовой ответственностью государственных гражданских служащих, определением пределов регрессных требований и квалификацией правоотношений в сфере государственной службы. Предложенные критерии разграничения отношений будут способствовать повышению качества и единообразия судебной практики.

Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности для создания комплексного правового регулирования института регресса, установления четких условий и пределов ответственности государственных гражданских служащих, а также для адаптации антикоррупционного законодательства к современным вызовам. Выводы о необходимости баланса между публичными и частными интересами могут служить ориентиром для законодательных реформ, а положения о двухуровневой системе разграничения ответственности послужат основой для разработки практических рекомендаций по совершенствованию механизмов материальной ответственности в системе государственной гражданской службы, а также для создания методических материалов по применению частноправовых санкций в публично-правовой сфере.

Теоретические положения диссертации могут быть внедрены в образовательный процесс при преподавании курсов административного, трудового и гражданского права, а также при подготовке учебников, учебных пособий, учебно-методических материалов и программ повышения квалификации государственных гражданских служащих, способствуя более глубокому анализу правовой природы государственной службы в целом, механизмов правового регулирования в данной сфере, формированию профессиональных компетенций и пониманию современных тенденций развития правовой системы.

Апробация результатов исследования.

Диссертация выполнена и прошла обсуждение на кафедре правового обеспечения рыночной экономики отделения «Высшая школа правоведения» Института государственной службы и управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Теоретические положения и выводы исследования были положены в основу шести работ автора, четыре из которых были опубликованы в научных журналах, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук согласно рекомендации Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования нашли отражение в докладах, представленных на международных научно-практических конференциях: II Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В.Ф. Яковлева (г. Москва, 2 декабря 2022 г.), доклад на тему: «Социальное партнерство: государство и некоммерческий сектор»; III Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В.Ф. Яковлева (г. Москва, 15 декабря 2023 г.) доклад на тему: «Особенности трансформации частноправовых аспектов государственной службы: исторический аспект»; IV Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В.Ф. Яковлева (г. Москва, 2 декабря 2024 г.) доклад на тему: «Частноправовые способы противодействия коррупции».

Перечень публикаций автора.

1. Евменова К.М. Частноправовые аспекты статуса российского государственного служащего / К.М. Евменова // Экономика. Право. Общество. 2023. № 2 (34). С. 111 – 116. *Издание отнесено к категории К-2 Перечня рецензируемых научных изданий.*

2. Евменова К.М. Частноправовые способы противодействия коррупции / К.М. Евменова // Экономика. Право. Общество. 2024. № 3 (39). С. 62 – 68. *Издание отнесено к категории К-2 Перечня рецензируемых научных изданий.*

3. Евменова К.М. Принципы распределения гражданско-правовой ответственности между государством и государственным гражданским служащим / К.М. Евменова // Закон и право. 2024. № 9. С. 142 – 146. *Издание отнесено к категории К-3 Перечня рецензируемых научных изданий.*

4. Евменова К.М. Наказание за коррупционные деяния государственных служащих в рамках гражданско-правовой ответственности / К.М. Евменова // Государственная служба и кадры. 2025. № 2. С. 134 – 139. *Издание отнесено к категории К-3 Перечня рецензируемых научных изданий.*

Структура диссертационной работы определяется ее целями и задачами и состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, и заключения.

Глава 1. Теоретические основы частноправового регулирования общественных отношений

1.1. Разграничение частно- и публично-правового регулирования общественных отношений

Разграничение частного и публичного права представляет собой одну из ключевых тем в области правоведения, имеющую глубокие исторические корни и актуальное значение в современном обществе. Исторически такая классификация была заложена еще в античные времена. В условиях динамично развивающегося мира, где общественные отношения становятся все более сложными и многогранными, понимание границ между частным и публичным правом становится необходимым для обеспечения правопорядка и защиты прав и законных интересов граждан. Частное право, как правило, регулирует отношения между частными лицами, акцентируя внимание на индивидуальных правах и свободах, тогда как публичное право охватывает интересы общества в целом, включая государственные и административные отношения.

В условиях глобализации и интеграции правовых систем, а также в свете изменений в общественных отношениях, важно не только знать, как осуществляется разграничение, но и как это влияет на правоприменение и защиту прав граждан.

В данном параграфе, во-первых, будет проведен анализ исторических корней разграничения частного и публичного права, начиная с Древнего Рима и заканчивая современными подходами. Это позволит понять – как исторические контексты формировали современные представления о праве и его функциях. Во-вторых, будут рассмотрены критерии, по которым осуществляется это деление, включая

такие аспекты, как предмет и метод правового регулирования. Важным аспектом является анализ проблем, связанных с разграничением частного и публичного права, который позволяет выявить существующие недостатки и противоречия в правоприменительной практике, а также международный опыт по рассматриваемому вопросу.

Процесс разграничения частного и публичного права имеет глубокие исторические корни, начиная с Древнего Рима, где уже существовали элементарные признаки различия между частными и публичными интересами. Римское право, опирающееся на частные отношения, стало основой для дальнейшей эволюции правовых систем. Принципы, сформулированные в Кодексе Юстиниана, продемонстрировали концептуальное разделение между правами частных лиц и государственными интересами[4].

С развитием европейских правовых систем в Средние века акцент на статус и привилегии стал важным аспектом разграничения. Правовые нормы, регулирующие частные и публичные права, дважды перегруппировались: сначала после падения Римской империи, позже в эпоху схоластики, когда право стало активно вписываться в социальный и моральный контекст, учитывающий интересы как индивидов, так и общества в целом[5].

В Российской империи также происходила своеобразная реакция на европейские теоретические концепции. В дореволюционной России выделялись особые публикации, посвященные вопросам разграничения частного и публичного права, акцентирующие внимание на важности защиты социальных интересов при помощи правовых норм[6].

Период после Октябрьской революции в 1917 году также оказал значительное влияние на структуру правовой системы России, что привело к дальнейшему

---

[4] Маштаков К.М. Генезис теорий разграничения публичного и частного права / К.М. Маштаков // Философия права. 2014. № 2. С. 18 – 22.

[5] Лепоркина К.Д. О критериях разграничении частного и публичного права в дореволюционном российском правоведении / К.Д. Лепоркина // Вестник Самарской гуманитарной академи. Серия «Право». 2019. № 1 (22). С. 120 – 125.

[6] Голубцов В.Г. Соотношение публичного и частного права в России: исторический аспект / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2008. № 1 (1). С. 57 – 63.

пересмотру классификаций правовых норм. Законодательство советского периода порой сводило к минимуму разграничение между частным и публичным правом, исходя из идеи о том, что частные интересы должны находиться в подчинении общечеловеческим и общественным[7]. Вместе с тем, ученые, такие как Г.Ф. Шершеневич, обращали внимание на необходимость четкого разграничения для повышения уровня понимания механизма функционирования разных правовых режимов[8].

В современном российском праве используются различные подходы к разграничению частного и публичного права, наследуя традиции, заложенные в прошлом. Текущие теории все чаще учитывают историческое наследие, которое формирует понимание общественных отношений, но необходимо также учитывать международный опыт, где правовые системы по-разному воспринимают и применяют подходы к делению права[9].

Проблема гармонизации норм частного и публичного права происходит на фоне глобализации и интеграции различных правовых систем. Все чаще наблюдается проникновения элементов частного права в публичную сферу и наоборот, что требует переосмысления традиционных подходов к разбивке этих правовых категорий. Учитывая современные тенденции, данный вопрос актуален для юристов-исследователей и практиков, которые сталкиваются с необходимостью применять гибкие инструменты правового регулирования.

Анализ существующих теорий разграничения частного и публичного права позволяет выделить несколько аспектов. Во-первых, теории деления часто ссылаются на категориальные различия в подходах и методах. Это включает формальные критерии, такие как цели и субъекты правоотношений, и материальные, определяющие содержание норм. Разграничение частного и публичного права основывается на различных критериях, среди которых

---

[7] Голубцов В.Г. Теории разграничения публичного и частного права в дореволюционной российской науке / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 112 – 119.

[8] Чувальникова А.С. Вопрос о частном и публичном праве в юриспруденции: история и сложившиеся подходы к постановке теоретической проблемы / А.С. Чувальникова // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 130 – 133.

[9] Маштаков К.М. Указ. соч. С. 18 – 22.

выделяются субъектный состав и методы правового регулирования. Тем не менее, даже сторонники традиционных представлений о разделении права отмечают, что в реальной практике нередко наблюдается смешение норм, обусловленное сложностью социальных взаимодействий и роста потребностей различных групп населения.

Субъектный состав является важнейшим фактором, так как в частном праве доминирует равенство сторон, а в публичном праве преобладает подчинение одного субъекта другому, например, гражданина – государству[10]. Это различие отражается на правовых отношениях, где в частном праве участниками являются граждане и юридические лица, взаимодействующие на основе равных прав, тогда как в публичном праве одну сторону представляют органы власти, устанавливающие правила, обязательные для исполнения[11].

Тем не менее, нельзя однозначно утверждать, что разделение права на частное и публичное целесообразно проводить исключительно исходя из особенностей методов правового регулирования и состава субъектов соответствующих отношений (физических лиц или органов публичной власти). Во-первых, граждане и организации участвуют преимущественно в частноправовых отношениях, однако не являются единственно возможными их субъектами. Сам факт участия органа власти еще не позволяет точно квалифицировать правоотношения как частноправовые или публично-правовые. Более того, даже учет диспозитивного характера применяемых норм не решает проблемы определения природы рассматриваемых отношений. Следовательно, такие признаки, как характеристики участников правоотношения и применяемый метод правового регулирования, сами по себе недостаточны для обеспечения необходимой определенности и однозначности квалификации конкретных правоотношений сторон.

Методы правового регулирования также существенно различаются. В публичном праве доминирует императивный метод, устанавливающий

---

[10] Солодовниченко Т.А. Критерии разграничения права на частное и публичное / Т.А. Солодовниченко // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. С. 42 – 46.

[11] Меньшиков Д.Е. Каковы критерии различения частного и публичного права? / Д.Е. Меньшиков // Вопросы российской юстиции. 2019. № 3. С. 64 – 72.

обязательные для исполнения нормы, что позволяет обеспечивать соблюдение законов и поддержание порядка[12]. В частном праве применяется диспозитивный метод, при котором стороны свободно определяют свои права и обязанности, исходя из принципа равенства сторон[13]. Данный подход способствует гибкости в регулировании частных отношений и позволяет сторонам учитывать индивидуальные обстоятельства возникших правоотношений.

Научные исследования подчеркивают, что, несмотря на наличие устоявшихся критериев, выделение четких границ остается сложной задачей, часто вызывающей дискуссии в правоведении[14]. Постоянное развитие теорий и подходов однозначно требует дальнейшего анализа.

Так, вопрос о методах правового регулирования в публичном и частном праве имеет множество аспектов. Публичное право, как правило, рассматривается через призму императивного метода, который предполагает наличие строгих норм и предписаний, обязательных для исполнения всеми субъектами правоотношений[15]. Данная система не допускает значительных отклонений от установленных правил, что обеспечивает стабильность и предсказуемость. В рамках публичного права интересы государства и общества имеют приоритет перед индивидуальными интересами граждан, что необходимо для поддержания социального порядка и безопасности.

Методы правового регулирования также влияют на возможные последствия для общества и отдельных граждан. Публичное право, с его императивной природой, может вводить необратимые изменения в социальные отношения и гражданские права без учета мнения последних[16]. Это может привести к снижению доверия к государственным институтам и правовой системе в целом. В то же время,

---

[12] Лященко А.Ю. Метод и предмет правового регулирования как критерии деления права на частное и публичное / А.Ю. Лященко // Вопросы российской юстиции. 2024. № 30. С. 8 – 17.
[13] Лепоркина К.Д. Указ. соч. С. 120 – 125
[14] Запольский С.В. О соотношении публичного и частного в праве / С.В. Запольский // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 180 – 190.
[15] Лященко А.Ю. Указ. соч. С. 8 – 17.
[16] Шрамм Ханс-Йоахим Соотношение публично-правовых и частно-правовых методов регулирования / Ханс-Йоахим Шрамм // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2018. №. 4 (53). С. 84 – 93.

гибкость диспозитивного метода частного права создает пространство для компромиссов и индивидуальных решений, которые могут быть более эффективно адаптированы к специфике каждого отдельного случая.

Сравнительно, частное право основывается на диспозитивном методе, который предоставляет сторонам больше свободы в регулировании своих обязательств и прав[17]. Субъекты частного права могут свободно устанавливать условия своих взаимоотношений, что подчеркивает равенство сторон. Такой подход стимулирует инициативу и создание новых правовых конструкций, отвечающих конкретным потребностям сторон. Различие в подходах к методам правового регулирования ярко иллюстрирует принципы, лежащие в основе каждой из сфер права.

Разграничение частного и публичного права исключительно посредством метода правового регулирования не представляет собой единственно верный критерий дифференциации указанных правовых областей. Формально-юридическая природа метода регулирования недостаточна для четкого разделения компонентов, отражающих сущностную природу права и обладающих многогранной спецификой. Более того, выбор конкретного метода правового регулирования осуществляется законодателем, вследствие чего в отдельных случаях указанный метод содержит как объективные, так и субъективные элементы.

Согласно позиции С.В. Полениной: «как и при делении системы права на отрасли, группировка отраслей права в публичный и частный блоки происходит в соответствии с предметом и методом правового регулирования. Однако роль этих критериев в каждом из названных случаев не совпадает… Из всего спектра образующих предмет регулирования элементов значение имеет практически лишь один – состав субъектов. Соответственно, центр тяжести подразделения на публичное и частное право перемещается на метод правового регулирования. В сфере частного права все правоотношения возникают, изменяются и прекращаются по волеизъявлению их участников. В публичном праве государственные органы

[17] Запольский С.В. Указ. соч. С. 180 – 190.

предстают носителем властных...полномочий, поскольку презюмируется, что они действуют в интересах общества и государства. Соответственно, основной метод правового регулирования в этой сфере – отношения власти и подчинения, возникающие чаще всего из издаваемых компетентными государственными органами административно-правовых актов»[18]. Именно это и предопределяет тот факт, что большинство норм публичного права императивны, а нормы частного права чаще всего носят диспозитивный характер[19].

Важно отметить, что необходимость в дальнейшем исследовании методов правового регулирования становится особенно актуальной в условиях современности, когда общественные отношения постоянно меняются.

Актуальные изменения в области технологий, финансовых отношений и межгосударственных взаимодействий требуют более комплексных подходов, интегрирующих элементы частного и публичного права. Существующие правовые механизмы, которые могут показаться достаточно защищенными, часто не справляются с вызовами, связанными с правами человека или договорными обязательствами в глобализированном мире.

Нарастающая сложность этих отношений ставят перед правовыми системами новые вызовы, требующие адаптации существующих методов и подходов к регулированию[20]. Разграничение методов правового регулирования в частном и публичном праве открывает важные перспективы для понимания не только теоретических основ, но и практических аспектов функционирования правовых систем, учитывая разнообразие методов и их влияние на общественные отношения.

При анализе соотношения двух секторов права можно выделить два полюса: с одной стороны – защиту частных интересов, с другой – соблюдение общественных интересов через механизм государственного регулирования.

---

[18] Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С.В. Поленина // Государство и право. 1999. № 9. С. 5-12.
[19] Запольский С.В. Указ. соч. С. 180 – 190.
[20] Останкова Е.В. Частное и публичное право. соотношение и взаимодействие частного и публичного права в системе права России / Е.В. Останкова // Международный научный журнал «Вестник науки». 2023. № 6 (63). С. 468 – 472.

Публичное право, с его императивным характером и акцентом на интересах государства, стремится обеспечить общественные интересы и правопорядок. В отличие от него, частное право ориентировано на защиту прав индивидуумов и их свобод, предотвращая вмешательство государства в частные дела[21].

Следовательно, важным становится вопрос о том, как извлечь полезные элементы из частного и публичного права для оптимизации правовых норм. Необходимость вмешательства государства в рыночные отношения, а также защита прав и законных интересов человека и гражданина как общества – основная задача законодательства и указывают они на то, что без учета обоих аспектов невозможно добиться устойчивого правопорядка.

Современные научные исследования показывают, что возникает необходимость применения комплексного подхода, обеспечивающего сведение к минимуму конфликтов между различными нормами и интересами, отражая динамику общественных отношений.

Так, в современных условиях границы между частным и публичным правом становятся все более размытыми. Невозможно не согласиться с тенденцией к образованию гибридных правовых структур, в которых очевидно взаимодействие частного и публичного права. Такой композитный подход иллюстрирует современное правовое поле, где границы между частным и публичным правом становятся все более размытыми. Четкое разделение затрудняет множество пересечений между частноправовыми и публично-правовыми нормами, к примеру, в случаях, когда происходит нарушение прав граждан.

Со временем наблюдается тенденция также к «социализации» частного права, что выражается в расширении социальных функций частных норм, которые становятся более ориентированными на общественные интересы и права.

[21] Эйвазов А.Х. Некоторые проблемы соотношения и разграничения публичного и частного права / А.Х. Эйвазов // Вопросы студенческой науки. 2016. № 2. С. 21 – 24.

Например, в современных условиях разрабатываются различные модели, включая кооперативные и другие формы учетно-экономической деятельности[22].

Это связано с повышенным вниманием к правам человека, что требует применения элементов публичного контроля в частных отношениях и указывает на необходимость пересмотра традиционных представлений о разграничении[23]. Очевидно, эффективное разграничение должно базироваться на теоретической базе и учитывать современные тенденции в развитии общества и права.

Сложности также обусловлены, как отмечалось ранее, динамическими изменениями в обществе и потребностями правовой системы, которые требуют гибкого подхода. Это приводит к тому, что некоторые области права могут быть охарактеризованы одновременно как частные и публичные.

Такие критерии, как категорийная принадлежность интересов и средства защиты прав, не всегда применимы в практике, что приводит к противоречиям в правоприменении[24]. Примерно аналогичная сложность возникает при попытках классифицировать юридические лица: не всегда ясно, в какой контексте они действуют – как частные или публичные субъекты.

Применение традиционных теорий защищает интересы, но не всегда эффективно учитывает современные реалии, создавая вызовы для правоприменителей. Например, теории, основанные на сознательном делении интересов, могут оказаться неактуальными, когда речь идет о социально-экономических интересах, которые пересекают границы публичного и частного секторов[25]. В таких обстоятельствах целесообразнее будут подходы, охватывающие оба аспекта права.

Важным также является влияние международного законодательства и практики. В условиях глобализации принципы частного и публичного права

---

[22] Казини Л. «Вниз по коридору, к кроличьему дому»: разграничение публичного и частного за пределами государственных правовых режимов / Л. Казини // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 6 (109). С. 45 – 69.

[23] Лепоркина К.Д. Указ.соч. С. 120 – 125.

[24] Власов И.В. Проблемные аспекты соотношения и разграничения публичного и частного права / И.В. Власов // Форум молодых ученых. 2018. № 1 (17). С. 195 – 201.

[25] Михайлов А.М. Проблема деления права на частное и публичное: мифы и реальность / А.М. Михайлов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 1 (20). С. 79 – 93.

начинают пересекаться и адаптироваться, приводя к новым формам правового регулирования. Применение слишком жестких критериев может значительно затруднить эффективное разрешение правовых споров и защиту интересов всех сторон, участвующих в общественных отношениях.

В Европе, например, особое внимание уделяется различиям в методах правового регулирования. В странах с континентальной правовой системой публичное право больше связано с государственными интересами, тогда как частное право регулирует отношения между гражданами и юридическими лицами. Идеи, сформулированные в Древнем Риме, олицетворенные Д. Ульпианом, все еще актуальны и до сих пор служат основой для построения концепций публичного и частного права в большинстве европейских стран.

В рамках международного права существуют различные подходы к разграничению этих двух сфер. Например, во многих юрисдикциях публичное право включает в себя элементы, касающиеся регуляции правительственных структур и защиту общественных интересов, тогда как частное право фокусируется на защите индивидуальных прав и интересов.

В других юрисдикциях, таких как США, наблюдается более гибкий подход к разделению частного и публичного права. Публичное право может включать в себя такие аспекты, как права человека и юридические механизмы их защиты, что фактически служит защитой индивидуальных прав в рамках государственных систем. Здесь происходит активное взаимодействие между значениями публичного и частного права, что позволяет гибко реагировать на изменяющиеся социальные условия[26].

Обращение к международному опыту подчеркивает актуальность изучения связей между частно- и публично-правовыми системами. Там, где государство имеет чрезмерную власть в области регуляции частной жизни, возникает ситуация неопределенности, которая может негативно отразиться на правовых системах. В результате трансформации правовых норм возникает новая типология

[26] Милова Е.А. К вопросу об источнике деления права на публичное и частное / Е.А. Милова // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 30 (72). С. 81 – 83.

общественных отношений, где права и обязанности граждан пересматриваются с учетом изменяющихся реалий.

Использование принципов непрерывного взаимодействия между частным и публичным правом в международном контексте позволяет глубже понять, как разные системы могут соотноситься между собой. Реализация таких взаимодействий в рамках современного законодательства демонстрирует сложные отношения, сложившиеся между частными и публичными интересами в условиях глобализации и стремительных технологических изменений. Изучение практик других стран в области разграничения частного и публичного права по-прежнему остается эффективным инструментом для российской практики.

Как отмечалось ранее, недостаточная детализация критериев, таких как субъектный состав и цели правоотношений, создает ситуации, когда одни и те же отношения могут подпадать одновременно под оба вида правового регулирования[27]. Углубление анализа символизирует необходимость в системности к формированию подходов, которые помогут определить, какие правоотношения подлежат регулированию частным, а какие – публичным правом.

Представляется необходимым выполнять эксперименты с комплексным подходом к праву как к единой системе, где частное и публичное право могут пересекаться. Это подразумевает учет специфики актуальных правовых вызовов, например, влияние цифровизации и глобализации на взаимодействие разных типов правового регулирования[28]. Такой подход позволяет лучше учитывать динамичность и изменчивость общества, что, в свою очередь, ведет к более эффективному правоприменению.

Синергия публично-правовых методов правового регулирования с частноправовым регулированием формирует сложное взаимодействие между правовыми нормами и субъектами, на поведение которых они направлены. Именно поэтому вопрос достижения гармоничного баланса между этими двумя правовыми

---

[27] Грудцына Л.Ю. Влияние конвергенции частного и публичного права на развитие гражданского общества в современной России / Л.Ю. Грудцына // Образование и право. 2016. № 6. С. 62 – 71.
[28] Терентьева Н.А. Вопрос о значимости разделения права на публичное и частное в отечественной правовой науке / Н.А. Терентьева // Право и государство: теория и практика. 2017. № 9 (153). С. 6 – 8.

подходами становится крайне актуальным, особенно применительно к устоявшимся отраслям законодательства, где исторически сложилась четкая система нормотворчества и правовой практики.

Что касается тех правовых сфер правового регулирования, которые находятся на стыке публичных и частных отношений («пограничных»), например, предпринимательское, торговое, налоговое, банковское, антимонопольное право и ряд других, важно найти оптимальные пропорции сочетания государственного вмешательства и частной инициативы, поскольку именно от этого зависит возможность наиболее эффективного раскрытия всего имеющегося регулятивного потенциала, который изначально закладывается в соответствующие правовые нормы и институты. Оптимальное сочетание публичного и частного начала обеспечивает успешную реализацию целей регулирования и эффективное функционирование соответствующих экономических механизмов.

Проблема, значимая сама по себе, осложняется подвижностью пропорций публичного и частного в тех или иных отраслях и институтах права в зависимости от экономической или социально-политической обстановки. Нередко та или иная юридическая конструкция, возникшая как частноправовая, в ходе развития и применения трансформируется полностью или частично в публично-правовую или наоборот.

Очевидно, что четкое разделение публичного и частного невозможно установить раз и навсегда – оно постоянно изменяется под влиянием внешних факторов.

Пропорция между публичной и частной составляющими в разных областях права зависит от экономических условий и социальной политики государства. Например, государственное вмешательство усиливается во время кризисов или реформ, когда появляется необходимость усилить контроль над экономическими процессами или социальной сферой. В результате ранее частные институты начинают регулироваться законом более жестко, приобретая черты публичности.

С другой стороны, иногда происходит обратный процесс: отдельные элементы государственного регулирования становятся менее жесткими, позволяя

участникам правоотношений самостоятельно определять условия своего взаимодействия. Такие изменения часто происходят после либерализации экономики или проведения рыночных реформ.

Важной частью этой динамики является возможность трансформации отдельных правовых институтов. Юридические конструкции, изначально созданные как частноправовые могут приобретать публично-правовые признаки вследствие расширения сферы влияния государственных органов или появления новых публичных целей. Это может происходить постепенно через правоприменение и судебную практику либо резко в результате законодательных изменений.

Примером такой трансформации являются отношения, регулируемые нормами гражданского права, которые раньше считались исключительно элементами гражданского оборота. Сегодня некоторые из них регулируются также нормами административного права и приобретают смешанный характер.

И наоборот, нормы законодательства, сформированные как публично-правовые, могут распространять свое действие на субъектов частного права.

Помимо прочего, важно подчеркнуть, что дихотомический анализ никоим образом не должен затенять понимание сущности права как целостного и социально значимого регулятора и управленческого механизма, определяющего большинство общественных взаимоотношений. Вопрос дихотомического разделения правового регулирования приобретает фундаментальное значение применительно к административному праву, которое охватывает широкий спектр форм и способов регулирования различных экономических, финансово-кредитных и иных имущественных отношений, изначально возникших на частноправовых началах.

Необходимо отметить, что концепция частно-публичного права на протяжении многих веков традиционно используется в юридической науке, несмотря на значительные расхождения в подходах к ее интерпретации.

Так, обращаясь к российскому правоведению, можно указать на Г.В. Мальцева, характеризующего частное право, представленное гражданско-

правовым регулированием, такими признаками, как независимость и свобода воли субъектов права, свобода соглашений, равенство сторон, децентрализация правовых связей. Он же указывает, что административно-правовое регулирование противоположно регулированию гражданско-правовому[29]. По мнению В.В. Болговой, «римское право, дав традицию терминологического обозначения частного и публичного права, не предполагало именно разграничения права на две самостоятельные области... Все исследования показывают, что процесс теоретического оформления идеи дихотомии права относится к Новому времени. Для сфер частного и публичного права создаются самостоятельные юрисдикционные системы»[30].

Правовая культура выступает важным индикатором состояния правовой системы общества. Она отражает специфику правового сознания, исторически сложившийся облик правовых отношений и общий правовой менталитет населения. Однако ошибочно воспринимать ее как главный критерий разделения права на публичную и частную сферу. Внешние характеристики правовой системы – такие как правовые взгляды, идеологические установки, культурные особенности и исторические традиции – не способны выявить глубинные структурообразующие элементы права, определяющие его внутреннее строение.

Имеется и другая точка зрения, согласно которой проблема разграничения частного и публичного права рассматривается вне контекста объективного права. Основы этой позиции заложены еще Р. фон Иерингом, а среди российских юристов близость к данной концепции выразил В.П. Мозолин, утверждая следующее: «Объективное право всегда имеет публичный характер. Правовые же отношения, возникающие на основании норм объективного права, могут быть публично-правовыми и частноправовыми. Соответственно, аналогичная градация применима

[29] Мальцев Г.В. Проблема частного и публичного права / Г.В. Мальцев // Социология власти. 2003. № 3. С. 20 – 46.
[30] Болгова В.В. Римская правовая традиция и проблемы строения системы права в странах романо-германской правовой семьи / В.В. Болгова // Право и государство: теория и практика. 2009. № 9 (57). С. 110 – 113.

к субъективным правам участников правоотношения в обществе с рыночной экономикой»[31].

Нормативные правовые акты неизменно исходят от государственных органов власти и потому выражают государственную волю, закрепляя важные общественные интересы, потребности, установки и цели, имеющие значение для эффективного функционирования системы публичного управления. В этом смысле, «в реальной действительности действующая правовая норма…всегда создает соответствующее ей правоотношение»[32], модель которого задается именно публичной властью[33]. Верным представляется также утверждение о том, что реализация субъективных правомочий осуществляется в различных формах и обладает признаками как личного, так и публично-общественного характера.

Вместе с тем изложенное не отрицает обширности и многоаспектности содержания права, включающего как частноправовые, так и публично-правовые компоненты наряду с основополагающим началом, интегрирующим обе указанные составляющие. Указанная структура обусловлена целевой направленностью правовых предписаний. Носителями субъективных прав выступают не исключительно публично-правовые институты, но и физические лица, выступающие непосредственными участниками правоотношений. Именно последние составляют основную категорию субъектов права. По данной причине представляется затруднительным либо вовсе невозможным создание правовой системы, абсолютно лишенной положений, регулирующих сферу частных отношений.

Е.А. Суханов, обращаясь к тематике дуалистического строения права, указывает: «В наших условиях гражданское и частное право всегда совпадали и совпадают... Дореволюционному русскому праву...не был присущ известный дуализм частного права, т.е. его деление на гражданское и торговое право. Данное

---

[31] Мозолин В.П. Система российского права (доклад на всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) / В.П. Мозолин // Государство и право. 2003. № 1. С. 107 – 113.
[32] Пионтковский А.А. К вопросу о взаимоотношении объективного и субъективного права / А.А. Пионтковский // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 25 – 36.
[33] Запольский С.В. Указ. соч. С. 180 – 190.

обстоятельство следует иметь в виду при ссылках на зарубежный опыт. Этот опыт весьма разнороден и обусловлен во многом историческими и другими традициями... Достаточно упомянуть о системе «общего права», вообще исключающей его формальное деление на публичное и частное (хотя, фактически, и там проводится такое различие). Состав. самого частного права различается и в континентальных правовых системах. Например, Италия, Швейцария и Нидерланды объединили (унифицировали) гражданское и торговое право, устранив их традиционный дуализм. Трудовое и гражданско-процессуальное право в одних странах относят к сфере частного права, а в других – публичного и т.д.»[34]. Далее Е.А. Суханов формулирует весьма ценный вывод о том, что в мире не существует каких-либо установленных, правильных и должных схем (моделей) формирования правовых систем[35].

Е.А. Суханов совершенно верно подчеркивает, что идея о непризнании частного права, свойственная советской правовой науке, равно как и ее относительно малая распространенность в англо-саксонской правовой семье, не означает действительной ликвидации или отсутствия частного права. Деление частного права также не означает того, что оно прекратило свое существование. Это означает лишь то, что для самого частного (публичного) права в конкретной правовой системе применяется та или иная внутренняя классификация[36].

Нельзя отрицать тот факт, что независимо от позиции законодателя и взглядов правовых доктрин относительно признания частного права как самостоятельной отрасли, проявление его действия можно наблюдать практически во всех существующих правовых системах. Частноправовое регулирование может охватывать разную степень широты – от минимального объема до весьма значительных масштабов влияния на общественные отношения, однако сам феномен существования данной сферы правового регулирования является неотъемлемым элементом структуры любого правопорядка. Даже там, где

---

[34] Суханов Е.А. Формирование и система частного и гражданского права (материалы конференции) / Е.А. Суханов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2019. №6. С. 106 – 109.
[35] Запольский С.В. Указ. соч. С. 180 – 190.
[36] Суханов Е.А. Указ. соч. С. 106 – 109.

законодательство формально не выделяет частное право, оно неизбежно проявляется через систему норм, направленных на защиту прав и законных интересов человека и гражданина, свободу договорных отношений и автономию личности в сфере имущественных и личных неимущественных прав. Таким образом, признание или непризнание частного права никоим образом не отменяет объективной реальности его наличия и влияния на жизнь общества.

Ученые разных направлений традиционно проявляют интерес к выявлению отраслей частного и публичного права. Этот процесс сопряжен с определенными сложностями и вызывает многочисленные научные споры среди специалистов. Причинами возникновения таких дискуссий являются многогранность рассматриваемого предмета исследования, неоднородность правовых норм, регулирующих общественные отношения, а также различие подходов к определению критериев разграничения указанных видов права. Именно сама формулировка проблемы ставит перед исследователями серьезные теоретические и практические задачи, решение которых способствует дальнейшему развитию юридической науки и совершенствованию законодательства.

В настоящее время практически каждое объединение норм права, практически все институты и отрасли права в той или иной мере сочетают в себе частно- и публично-правовые начала. Как раз по этой причине представляется более обоснованным и целесообразным вести речь не об отраслях и (или) институтах частного и публичного права, а именно о нормах частного и публичного права.

Следует отметить, что разграничение частного и публичного права еще долгие годы сохранит за собой звание одной из самых опасных тем в общественных науках, поскольку все же относится к области методологических споров, а именно значительных разногласий и противоречивых мнений. Нельзя игнорировать тот факт, что личностные убеждения зачастую играют решающую роль в восприятии, любая оценка критериев, используемых для разграничения частного и публичного права, неизбежно сталкивается с существенной долей субъективности.

К примеру, одни исследователи полагаются исключительно на формальные признаки различия, другие – акцентируют внимание на цели правового регулирования. Третьи «ставят во главу угла» историческое развитие той или иной правовой системы, четвертые – сосредотачиваются на особенностях правоприменительной практики конкретных государств.

Таким образом, абсолютно верную картину соотношения частного и публичного права можно получить лишь путем комплексного подхода, включающего различные аспекты анализа: исторический, социологический, экономический, культурный и др. Только всестороннее изучение вопроса позволит выработать объективные критерии оценки и прийти к наиболее адекватному пониманию сущности обоих элементов права.

При рассмотрении вопросов о дуализме права следует исходить из того, что функционированию частного и публичного права присущ взаимопереход, образно говоря, переплетения. Более того, в зависимости от ситуационного контекста многие правила поведения могут оформиться как в частно-, так и в публично-правовую норму[37].

Следует отметить, что несмотря на повышенный интерес современной российской юридической науки к проблеме разграничения права на частное и публичное, традиционная структура и классификация правовых норм основывается на разделении права на самостоятельные отрасли. При этом важно учитывать, что критерии различия между частным и публичным правом во многом схожи с признаками разграничения отраслей права, однако не идентичны им полностью. Это обусловлено тем обстоятельством, что каждая отдельная отрасль права объединяет в себе элементы как публично-правового, так и частноправового характера. «И в «чистых» частноправовых актах типа гражданского или торгового кодексов достаточно широко встречаются нормы публично-правового характера»[38].

Изложенные концептуальные основы имеют непосредственную значимость как для формирования общетеоретической концепции права, так и для адекватной

---

[37] Запольский С.В. Указ. соч. С. 180 – 190.
[38] Суханов Е.А. Указ. соч. С. 106 – 109.

практической имплементации правовых предписаний. Конструирование автономных правовых моделей публичного либо частного права, представляется ошибочным, поскольку любые отдельно взятые правоотношения требуют обеспечения оптимального баланса между реализацией прав и исполнением обязанностей посредством механизма эффективного юридического регулирования.

Чрезмерная приверженность разделению отраслей права на публичное и частное не способствует достижению цели гармоничного сочетания публично-правовых и частноправовых механизмов регулирования.

Изменения в общественных отношениях имеют глубокое влияние на структуру и содержание как частного, так и публичного права. Перекрестная связь между этими двумя сферами проявляется в том, что нормы публичного права часто предназначены для защиты частных интересов, а частное право всегда становится частью широкой правовой системы, регулируемой государственными органами. Важно отметить, что это взаимодействие имеет не только теоретическое, но и практическое значение, особенно в условиях современных социокультурных процессов.

Практическое применение теории также должно быть подкреплено исследованиями конкретных правовых отношений, что позволит выявить новые аспекты взаимодействия частного и публичного права с учетом современных проблем. Например, в условиях бурного развития технологий важно задействовать междисциплинарные подходы, интегрируя знания из права, экономики и социологии, чтобы получить полноценное представление о правовых процессах.

В целом, предложения по улучшению системы разграничения частного и публичного права направлены на создание более гибкой и адаптивной правовой системы, что будет способствовать эффективному правоприменению и защите интересов граждан.

Выработка эффективных методов взаимодействия частного и публичного права имеет значительное значение для создания гражданского общества и развития правового государства. Важно учитывать, что основной акцент должен

быть сделан на возможность применения механизмов, способных объединить интересы как частных, так и публичных субъектов.

Таким образом, можно утверждать, что последствия изменений в обществе продолжают формировать и пересматривать границы между частным и публичным правом. Эти изменения требуют постоянного мониторинга и корректировки правовых норм для обеспечения их актуальности и эффективности в условиях динамичного развития общества.

1.2. Частноправовые и публично-правовые отношения в сфере государственной гражданской службы

Государственная гражданская служба представляет собой важный элемент функционирования современного государства, обеспечивающий реализацию его функций и задач. Возникающие в рамках этой сферы различные правоотношения, можно условно разделить на публично-правовые и частноправовые. Вместе с тем, отношения взаимодействия между государственными служащими и государством, включая их правовой статус, охватываются и частноправовыми, и публично-правовыми нормами. Например, частноправовые, касающиеся трудовых отношений, не подпадающие под действие Трудового кодекса Российской Федерации[39], имеют свои особенности, но одновременно отличаются и от публично-правовых.

Актуальность данного вопроса обусловлена необходимостью глубокого анализа и понимания различий между этими двумя типами правоотношений в контексте государственной гражданской службы. В условиях постоянных

[39] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

изменений в законодательстве и правоприменительной практике важно четко определить границы и особенности каждого из этих типов отношений, чтобы обеспечить правовую определенность, включая защиту прав гражданских служащих.

В данном параграфе будут рассмотрены особенности публично-правовых отношений в государственной гражданской службе, включая их характерные черты и специфику регулирования. Важным аспектом станет характеристика частноправовых отношений, которые имеют свои уникальные особенности в контексте государственной гражданской службы. Сравнительный анализ методов регулирования публично-правовых и частноправовых отношений позволит выявить их различия и сходства, а также оценить эффективность существующих подходов.

Методы регулирования публично-правовых и частноправовых отношений в области государственной гражданской службы характеризуются значительными различиями, которые определяются их сущностью и функциями. В частноправовом регламентировании основным критерием выступает добровольность сторон, в то время как публичное право подразумевает одностороннее регулирование со стороны государства, выражающееся в административных актах и нормотворческих процессах[40]. На практике эти методы часто пересекаются, что создает определенные сложности при их применении.

Разграничение методов правового регулирования, как отмечалось в предыдущем параграфе диссертации, также связано с исторической эволюцией права. Традиционно считается, что без функционирования публичного права частное право не может полностью реализовывать свои возможности. Обе категории права подразумевают наличие правовых норм, регулирующих поведение субъектов в разных сферах, и их взаимодействие необходимо для поддержания общего правопорядка. В современных условиях взаимопроникновение публичных

[40] Шрамм Ханс-Йоахим Указ. соч. С. 84 – 93.

и частных интересов приводит к тому, что нормы одного типа права могут включать элементы другого, создавая новые формы регулирования.

Методы правового регулирования определяют не только характер отношений между субъектами, но и специфику правоприменительной практики. Например, в области государственных закупок и госзаказов сначала применяется публичное право, но затем могут возникать частноправовые отношения, когда речь идет о подрядчиках и поставщиках[41]. Это свидетельствует о необходимости учитывать специфику конкретных ситуаций и использовать комплексный подход к их регулированию.

Процесс научного анализа методов правового регулирования государственной гражданской службы играет важную роль не только в теории, но и в практическом применении законодательства. Применение различных методов в зависимости от особенностей правоотношений позволяет более эффективно реализовать права и обязанности участников[42]. Применение смешанных моделей регулирования также дает возможность улучшить качество самих государственных услуг и взаимодействия государственных органов с гражданами, что подчеркивает актуальность и значимость данного подхода в рамках государственной службы.

Исходя из вышеизложенного, понимание различий в методах регулирования публично-правовых и частноправовых отношений создает предпосылки для более глубокого анализа их применения в действительности.

Понимание публично-правовых и частноправовых отношений в контексте государственной гражданской службы требует внимательного анализа основ этих понятий. Публично-правовые отношения, как правило, возникают в процессе реализации полномочий государственных органов, где государство выступает в качестве активного участника, обладающего властными полномочиями. Эти отношения определяются императивным характером норм, что подразумевает отсутствие возможности изменения условий соглашений всеми участниками.

---

[41] Лященко А.Ю. Указ. соч. С. 8 – 17.

[42] Магомедова Е.А., Антощенко-Оленев Я.А. Публично-правовые и частноправовые начала в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства / Е.А. Магомедова, Я.А. Антощенко-Оленев // Форум молодых ученых. 2018. № 11-2 (27). С. 8 – 12.

Граждане и организации первостепенно находятся в подчиненном положении, и структура таких отношений направлена на защиту общественных интересов[43].

На противоположном конце спектра находятся частноправовые отношения, которые регулируют вопросы, касающиеся индивидуальных интересов. Здесь акцент сделан на свободе и самостоятельности субъектов, что позволяет им устанавливать свои права и обязанности. Государство в этой области занимает нейтральную позицию, а нормативные акты создают условия для взаимовыгодного сотрудничества между сторонами. Частное право направлено на защиту индивидуальных интересов и предполагает равенство сторон[44].

Применение норм публичного права зачастую характеризуется более жесткими методами, такими как необходимые предписания и обязательства, в то время как, в частном праве гарантируется определенная степень свободы в выборе действий, что привлекает внимание к разнообразным правовым аспектам[45].

С особым вниманием следует рассматривать, как эти категории взаимодействуют в государственной гражданской службе. Например, при разработке правовых норм, касающихся трудоустройства и работы государственных гражданских служащих, их статус может находиться под влиянием как публичного, так и частного права. Публично-правовые аспекты укоренены в обеспечении государственных функций, в то время как частноправовые могут касаться отношений между служащими и государственными органами[46].

Разнообразие подходов к государственной гражданской службе объясняется многогранностью этого явления, что создает возможность его исследования несколькими отраслевыми юридическими науками.

---

[43] Кравченко О.А. К вопросу о классификации частноправовых и публично-правовых отношений / О.А. Кравченко // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 2. С. 97 – 98.
[44] Бекбаев Е.З. Правоотношения частные и публичные / Е.З. Бекбаев // Теория и практика общественного развития. 2011. № 3. С. 269 – 271.
[45] Запольский С.В. Указ. соч. С. 180 – 190.
[46] Скакун Н.С. Частное и публичное право / Н.С. Скакун // Вестник магистратуры. 2018. №9-2 (84). С. 81 – 84.

Так, наука конституционного права рассматривает государственную службу как одну из форм осуществления публичной власти[47].

В центре внимания административного права находятся именно управленческие аспекты деятельности государственной гражданской службы – той системы институтов и механизмов, посредством которых государство осуществляет свое управление обществом.

Государственная гражданская служба рассматривается здесь не сама по себе, а исключительно через призму ее роли в механизме государственного управления. Под государственным управлением понимается целенаправленное воздействие уполномоченных органов и их должностных лиц на различные сферы общественной жизни. Это упорядочивающая деятельность, направленная на достижение определенных целей путем выработки и реализации решений, влияющих на общественные процессы и поведение граждан.

При таком подходе государственная гражданская служба выступает важнейшим инструментом исполнения полномочий органов государственной власти. Она представляет собой систему профессиональных работников, осуществляющих реализацию функций и задач государства в повседневной практике взаимодействия с гражданами и организациями. Через нее осуществляются меры, направленные на поддержание порядка, защиту прав и свобод граждан, обеспечение эффективности работы органов публичной власти.

Таким образом, административное право акцентирует внимание на специфике государственной гражданской службы как средстве воплощения идей государственного управления, подчеркивая ее значение в обеспечении устойчивого развития общества[48].

В науке трудового права, предметом исследования которой являются проблемы правового регулирования общественного труда, государственная

---

[47] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / отв. Ред М.В. Баглай. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 347.

[48] Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович. Екатеринбург, 2009. С. 19.

гражданская служба рассматривается как специфическая разновидность служебной трудовой деятельности[49].

Понятие государственной гражданской службы стало предметом пристального изучения в сфере и административного права. Вместе с тем, несмотря на значительное количество проведенных исследований, научное сообщество пока не выработало единого определения термина «государственная служба».

Так, Ю.А. Тихомиров трактует государственную службу как организацию постоянной профессиональной деятельности работников по осуществлению полномочий государственных органов и учреждений публичной власти[50], акцентируя внимание на организационной составляющей указанного феномена. В рамках данной позиции трудовая деятельность отдельных должностных лиц вне связи с функционированием соответствующей системы не признается отдельным элементом государственной службы.

Некоторые авторы полагают, что данное понятие включает в себя как трудовую деятельность государственных служащих, так и функционирование самой структуры государственных органов.

Например, Ю.Н. Старилов рассматривает государственную службу и как осуществление государственными органами кадровой функции управления, и как практическую деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих должности в аппарате государственных органов[51].

А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий полагают, что государственную службу следует рассматривать в правовом, организационном и функциональном аспектах, то есть в качестве комплексного, организационно-функционального института[52].

---

[49] Гребенкина Н.А. Правовой статус служащих, замещающих высшие выборные публичные и некоторые приравненные к ним должности в России (основные аргументы в пользу трудоправовых начал): дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.05 / Гребенкина Наталья Александровна. Пермь, 2004. С. 89.

[50] Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс: учебное пособие / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. С. 309.

[51] Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие / Ю.Н. Старилов. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2023. С. 130.

[52] Кармолицкий А.А., Алехин А.П. Административное право России: общая часть: учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М, 2018. С. 177.

При этом в науке административного права государственная служба зачастую рассматривается в двух аспектах: в широком смысле, – как выполнение служащими государственные организаций (включая не только государственные органы, но и государственные унитарные предприятия, государственные учреждения) задач и функций государства, и в узком, то есть в своем непосредственном значении, – как профессиональная деятельность служащих только государственные органов[53].

Общим знаменателем различных представленных позиций выступает акцентирование внимания не на деятельностной и содержательной составляющей, а на структурно-функциональной организации института государственной службы. В-первую очередь подчеркивается значимость самой государственной службы как публично-правового института и ее общего назначения. Соответственно, государственные гражданские служащие рассматриваются преимущественно не как самостоятельные социально-активные субъекты данной деятельности, а скорее как обладатели соответствующих полномочий для реализации функций государственных органов – исключительно как составные элементы, обеспечивающие функционирование государственного механизма.

Представляется необходимым внести ряд значимых уточнений в изложенные позиции. В первую очередь вызывает сомнения правомерность столь широкого подхода, согласно которому государственная служба охватывает одновременно трудовую деятельность сотрудников госорганов, организацию этой деятельности и само функционирование указанных органов. Между указанными элементами действительно существует тесная связь – именно профессиональная деятельность служащих обеспечивает реализацию функций и выполнение полномочий органов государственной власти, способствуя осуществлению функций самого государства. Однако данное положение требует дальнейшего уточнения и корректировки формулировок.

Консолидация функций органов публичной власти с деятельностью их должностных лиц на основании утверждения о единстве их целевого назначения –

[53] Гусев А.В. Указ. соч. С. 21.

реализации государственно-управленческой функции – представляется не совсем корректной. Управление надлежит анализировать не исключительно внешне структурно-функционально (как инструмент организационной деятельности, комплекс методов воздействия), но также и внутренне, сущностно-содержательно, поскольку оно воплощается в виде целевой активности персонифицированных субъектов, осуществляющих непосредственное управленческое воздействие на регулируемые объекты.

Исходя из данного подхода, целесообразно различать две составляющие процесса управления: деятельность самих публичных органов власти, представляющую систему нормативно-институциональных действий, направленных на реализацию властных полномочий, и служебную активность конкретных работников данных органов, характеризуемую индивидуальным поведением и определяемую особенностями трудовой деятельности человека, направленной на изменение внешних объектов через осознанное волевое усилие такого субъекта. Последняя, в свою очередь, будучи процессом преднамеренного взаимодействия индивида с окружающей действительностью, выступает специализированной формой труда.

Служебную деятельность государственных гражданских служащих надлежит рассматривать как специфический сегмент общественного труда, который, несмотря на свою относительную автономность, является неотъемлемой частью последнего. Соответственно, универсальные закономерности, присущие общественному труду в целом, безусловно распространяются также и на государственную гражданскую службу. К примеру, общепринятые методы социально-организационной структуры деятельности сотрудников внутри коллективов, критерии оценки результативности работы, нормативно-правовые механизмы привлечения к трудовой деятельности, характерные для отечественной системы организации общественных трудовых отношений, разрабатываемые наукой трудового права, не только допустимо, но и целесообразно применять в рамках функционирования государственной гражданской службы.

Государственная гражданская служба представляет собой особый вид наемной трудовой деятельности, который выполняется в интересах особого публично-правового субъекта – государства. Данная характеристика играет ключевую роль в осознании ее важнейшего отличительного признака – публичной направленности.

Государственную гражданскую службу отличает ее одна из основных целей – обеспечение реализации властных полномочий государственных органов их должностных лиц. Профессиональная деятельность государственных гражданских служащих направлена именно на поддержание функционирования государственных институтов и выполнение возложенных на них обязанностей.

Таким образом, через свою профессиональную деятельность госслужащие обеспечивают работу всех звеньев государственного аппарата и высшего руководства страны. В результате такой работы реализуется конечная функция государства – исполнение публичных обязательств перед обществом, защита прав и свобод граждан, регулирование общественных отношений и управление государством в целом.

Именно потому, что государственная гражданская служба служит интересам общества и государства, работодателем государственных служащих выступает само государство как особая форма организации публичной власти. Их труд носит характер выполнения публично-властных функций, направленных исключительно на благо всего населения, а не частных физических или юридических лиц. Поэтому главная особенность государственной гражданской службы заключается в том, что она обусловлена публично-правовыми интересами, правами и обязанностями, установленными законом и конституционными нормами.

Государственная служба обретает подлинно публичный статус лишь при условии реального служения интересам общества, выполнения государственными служащими значимых общественно полезных функций и решения социальных проблем. Сам факт принадлежности должности к органам государственной власти, включая занятость технических сотрудников госорганов либо работа на государственных предприятиях и организациях, еще не наделяет такую должность

статусом публичной службы. Следует особо отметить, что публично-ориентированный характер государственной гражданской службы, выражающийся через выполнение профессиональных обязанностей, направленных на осуществление общегосударственных функций, не вступает в противоречие с понятием этой службы как формы оплачиваемого труда.

Публичность государственной службы выражается в ее функциональном предназначении и внешних целях, тогда как ее внутренняя сущность заключена в постоянной профессиональной работе, ежедневном выполнении конкретной должностной обязанности в рамках аппарата государственного органа. Исходя из изложенного, невозможно принять утверждение отдельных авторов о том, что государственную гражданскую службу следует рассматривать исключительно как публично-правовую категорию, абсолютно отличную от трудовых отношений по найму, относимых ими исключительно к сфере личной жизни гражданина[54].

Так, например, Н.М. Казанцев предлагает отказаться от законодательного определения государственной службы как профессиональной деятельности, а рассматривать ее исключительно в качестве административно-правового института «ведения публичных дел»[55]. В.В. Охотский и трактует ее в качестве «особого публично-правового отношения между государством и служащим, основанного на подчинении и имеющего своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи»[56]. «Особый характер выполняемых государственными служащими функций предопределяет необходимость помещения их под особый режим правового регулирования, характеризующийся главенствованием императивных установлений, что может быть обеспечено лишь нормами административного права» – пишет О.И. Минасян[57].

---

[54] Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. 2-е изд., доп. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, 2008. С. 28.

[55] Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ: дис. … док. юрид. наук: 12.00.02 / Казанцев Николай Михайлович. М., 2000. С. 19.

[56] Охотский Е.В. Государственная служба: учебник для вузов / под общ. ред. Е.В. Охотского. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. С. 16.

[57] Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Минасян Сергей Павлович. М., 2005. С. 89.

Определяя государственную службу как деятельность личного состава государственных органов по выполнению властных функций государства, А.А. Демин настаивает на том, что она не может быть организована «по канонам свободного трудового предпринимательства». По мнению указанного автора, между наемной трудовой деятельностью (частное право) и государственной службой (публичное право) существуют принципиальные различия, выражающиеся в том, что служащий реализует государственную власть или выполняет определенную «стадийную функцию» при реализации этой власти, а наемный работник продает свою рабочую силу[58].

Думается, что своеобразие государственной гражданской службы и состоит в том, что в ней соединено частное и публичное – несамостоятельный, наемный труд, который организуется государством, материально и финансово обеспечивается средствами бюджета, должен осуществляться в общегосударственных интересах и потому имеет публичную функциональную значимость. Заметим, что и в науке административного права государственная служба характеризуется состоянием зависимости, верности служащих государственной власти и преданности ее носителям, особого послушания[59], то есть именно теми качествами, которые присущи несамостоятельному наемному труду[60].

Государственная гражданская служба представляет собой деятельность особого рода, осуществляемую на постоянной профессиональной основе государственными служащими. Как отмечалось ранее, она выступает как отдельная профессиональная сфера деятельности, подразумевающая выполнение определенных обязанностей в интересах государства и общества.

Организация и функционирование государственной гражданской службы основываются на следующих принципах:

---

[58] Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал / А.В. Гусев // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 28 – 41.
[59] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало-М, 2003. С. 96.
[60] Гусев А.В. Указ. соч. С. 30.

– профессионализм: каждый государственный служащий должен обладать необходимым уровнем профессиональных компетенций, позволяющим эффективно исполнять возложенные обязанности;

– регулярное повышение квалификации: постоянно проводится специальная подготовка и переподготовка кадров, направленная на поддержание необходимого уровня профессионализма;

– соблюдение норм этики и служебной дисциплины: важно соблюдение строгих правил поведения, установленных нормативными актами Российской Федерации, регулирующими службу;

– контроль исполнения обязанностей: предусмотрена система контроля над исполнением должностных обязанностей и оценки эффективности труда каждого сотрудника;

– гарантии прав работников: законодательство предусматривает социальные гарантии государственным гражданским служащим (пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, ежегодный оплачиваемый отпуск).

Таким образом, государственная гражданская служба отличается высоким уровнем ответственности и важности выполняемых функций, являясь одной из ключевых составляющих системы государственного управления страны.

Профессионализм на государственной гражданской службе обладает особым значением, но его природа также дуалистична. С одной стороны, профессиональная государственная служба подразумевает наличие глубоких знаний, компетенций и опыта выполнения служебных обязанностей – всего того, что традиционно ассоциируется с понятием профессионализма.

С другой стороны, сама природа профессиональной государственной гражданской службы придает ей особый оттенок постоянства и стабильности. Это значит, что государственная гражданская служба становится основным видом деятельности человека, формирующим основу его жизни и обеспечивающим материальное существование. Она выступает именно как профессия, способная обеспечивать необходимые жизненные потребности сотрудника и членов его семьи.

Таким образом, государство возлагает на государственную службу двойную функцию: во-первых, реализация общественных интересов, включая предоставление качественных государственных услуг населению, и, одновременно удовлетворение личных материальных потребностей самих сотрудников-государственных гражданских служащих. Эта особая, дуалистическая природа государственной гражданской службы делает ее уникальной формой трудовой деятельности, соединяя интересы общества и государства с индивидуальными потребностями конкретных людей, осуществляющих эту работу.

Однако, необходимо помнить, что по своей сущности гражданская служба представляет собой государственно организованный публично-правовой институт. Это означает, что ее организационная структура, порядок формирования, правила функционирования и регламент работы определяются государством и имеют ярко выраженный публично-правовой характер. То есть гражданская служба существует не сама по себе, а исключительно в рамках государственных органов власти и подчиняется установленным нормам права, регулирующим публичную сферу отношений между гражданами и государственными органами.

Функции гражданской службы реализуются через особую разновидность профессиональной служебной деятельности. Этот особый вид деятельности отличается от обычного трудового процесса тем, что здесь работник выступает представителем государственной власти и действует в интересах общества и государства. Его труд носит публично-властный характер, направлен на обеспечение выполнения функций государства и связан с осуществлением властных полномочий, возложенных законом.

Таким образом, государственная гражданская служба – это особая форма занятости, своего рода профессиональная деятельность особого типа, обладающая специфическими чертами и признаками. Эта деятельность осуществляется государственными гражданскими служащими, чьи обязанности строго определены нормативными актами и заключаются в реализации задач государственного управления и обеспечения общественных нужд.

Но и сама трудовая деятельность обладает собственной внутренней логикой, обусловленной ее природой и назначением. Ее основы формируются вокруг следующих ключевых идей:

– идеи взаимного социально-экономического обмена: любой труд предполагает обмен труда на материальные блага или социальные услуги;

– учет и согласование интересов производителей материальных и социальных ценностей (работников) и их получателей или потребителей (общество).

Кроме того, в области наемного труда действуют универсальные правовые и этические принципы:

– принцип свободы труда: каждый человек имеет право свободно выбирать род занятий и место работы;

– принцип социальной справедливости: распределение благ должно осуществляться справедливо, исходя из вклада каждого участника производства;

– принцип охраны труда: государство обязано обеспечить условия труда, отвечающие требованиям безопасности и здоровья работников;

– принцип равенства трудовых прав: работники обладают равными правами независимо от пола, возраста, национальности и иных признаков;

– принцип зависимости меры потребления от меры труда: уровень жизни человека должен соответствовать объему и качеству выполненной им работы;

– принцип определенности трудовой функции: каждая должность должна иметь четкое описание обязанностей и компетенций сотрудника;

– принцип ответственности работника за свою деятельность: сотрудник несет ответственность лично за результаты своего труда, а не за общую работу всей организации.

Эти фундаментальные принципы формируют основу правового регулирования трудовых отношений и определяют рамки поведения всех участников рынка труда, включая сотрудников государственной гражданской службы.

Важной составляющей частноправовых и публично-правовых отношений на государственной гражданской службе является служебный контракт. Несмотря на то, что контракт имеет элементы частного права, он, тем не менее, остается частью публичных отношений, что также указывает на сложность и многослойность правового регулирования государственной гражданской службы[61]. Значительное место в анализе двойственной природой служебного контракта занимают законы, регулирующие служебные отношения.

Основные законодательные акты, такие как Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[62] и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[63], формируют правовое поле, в котором действуют государственные гражданские служащие, а также определяют их правовой статус. Это законодательство предоставляет базу для формирования стабильных и предсказуемых отношений между служащими и государством[64].

Правовой статус государственного гражданского служащего будет рассмотрен более детально в следующем параграфе данной главы.

Итак, частноправовые отношения в сфере государственной гражданской службы представляют собой уникальное сочетание труда и публичных функций, обладая определенными особенностями. Такие отношения базируются на применении трудового законодательства, но они также включают специфические нормы, определяющие права и обязанности гражданских служащих, которые выходят за рамки Трудового кодекса Российской Федерации[65].

---

[61] Моргулец П.А. Особенности государственно-служебных правоотношений в сфере государственной гражданской службы / П.А. Моргулец // Вопросы науки и образования. 2018. № 29 (41). С. 74 – 76.

[62] Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 14.02.2024) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

[63] Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

[64] Чмеленко И.А., Щукина Т.В. Публично-правовой статус государственной службы / И.А. Чмеленко, Т.В. Щукина // Образование и право. 2023. №7. С. 139 – 142.

[65] Мамедов О.Д. Публично-правовые и частноправовые особенности государственных служебных отношений: теория и практика / О.Д. Мамедов// Актуальные проблемы российского права. 2015. №10. С. 104 – 113.

Основные виды трудовых обязательств государственных гражданских служащих могут быть классифицированы по нескольким параметрам. Во-первых, это обязательства, вытекающие из служебного контракта, который регулирует права и обязанности сторон в отношении выполнения служебных задач. Во-вторых, на государственных гражданских служащих возложены обязанности, связанные с соблюдением служебной дисциплины, что подразумевает особые нормы и правила, специфичные только для государственного сектора[66].

Государственная служба требует не только профессиональных качеств, но и определенной моральной ответственности. Это создает дополнительные обязательства, такие как готовность действовать в интересах общества и соблюдать этические принципы[67]. В отличие от традиционных трудовых обязанностей, здесь необходимы готовность к преданному служению и соблюдение принципа верности государству, что подчеркивает уникальность данного типа правоотношений[68].

Одной из ключевых аспектов частноправовых отношений является то, что они могут регулироваться как стандартными трудовыми нормами, так и нормами, специфичными для государственного управления. Это сложное сочетание различных видов правового регулирования предъявляет повышенные требования к статусу и поведению гражданских служащих, что не всегда укладывается в общепринятые трудовые модели[69].

Дуализм частноправового и публично-правового регулирования в государственной гражданской службе заключается в том, что первые акцентируют внимание на индивидуальных и трудовых правах служащих, в то время как вторые подчеркивают коллективные и структурные аспекты государственной деятельности. Важно учитывать, что успешное функционирование

---

[66] Глухов А.В. Правовая природа отношений на государственной гражданской службе / А.В. Глухов // Sciences of Europe. 2017. № 14-3(14). С. 55 – 64.

[67] Кожевникова К.В. Особенности государственно-служебных правоотношений / К.В. Кожевникова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2025. № 1-1(100). С. 234 – 237.

[68] Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л.А. Чиканова // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 61 – 73.

[69] Голубцов В.Г. Система и правовой статус органов, выступающих от имени государства в частноправовых отношениях в законодательстве зарубежных стран / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4 (22). С. 147 – 154.

государственной службы невозможно также и без эмоционального вовлечения служащих и соблюдения норм правового регулирования, которые формируют их, своего рода, профессиональную идентичность.

Нельзя не отметить, что регулирование частноправовых отношений также включает элементы ответственности за служебные правонарушения, которые могут привести к дисциплинарным мерам. Это создает особую атмосферу доверия и обязательств между служащими и государством, подчеркивая уникальность и важность данных отношений в рамках государственной службы.

Наиболее полно государственную гражданскую службу можно представить как комплексную систему взаимоотношений между государством и обществом, направленную на реализацию властных полномочий, посредством профессиональных действий государственных гражданских служащих. Подобное понимание службы предполагает первостепенное восприятие (но, не исключительное) ее именно как публичной организационной структуры, предназначенной для осуществления публичных функций управления и обеспечения выполнения возложенных на государство задач и обязанностей перед гражданами.

При таком подходе основное внимание уделяется институциональной природе гражданской службы – она выступает средством организации взаимодействия общества и государства через специальные государственные органы и учреждения. Этот аспект подчеркивает публичность данной деятельности, поскольку конечной целью является реализация общественных интересов и обеспечение исполнения нормативных актов, принятых государственными органами власти.

Обратим внимание на специфический профессиональный характер работы служащего государственного органа. Государственная гражданская служба связана не только с исполнением определенных инструкций и правил, но также требует высокого уровня знаний, опыта и ответственности от каждого сотрудника. Это обусловлено сложностью решаемых вопросов, необходимостью принятия

обоснованных решений и способностью оперативно реагировать на возникающие проблемы[70].

Кроме того, важным элементом служит интеллектуальная составляющая профессиональной деятельности государственных гражданских служащих. Она выражается в способности анализировать ситуацию, разрабатывать эффективные решения, планировать мероприятия и контролировать исполнение поставленных задач. Именно эти аспекты делают государственную гражданскую службу важной частью механизма реализации государственной политики и обеспечивают эффективность функционирования всех уровней власти.

Таким образом, рассматривая государственную гражданскую службу как публично-правовую структуру и одновременно как профессиональную сферу деятельности государственных гражданских служащих, автором диссертации подчеркивается единство институциональных и функциональных элементов, необходимых для полноценного исполнения государством своих обязательств перед населением страны.

Практика применения норм законодательства в сфере государственной гражданской службы также демонстрирует дуалистический характер исследуемой области. В частности, анализ дисциплинарной ответственности показывает, как различные подходы к правоприменению влияют, в том числе, на результативность работы государственных гражданских служащих.

Например, в случае привлечения госслужащего к ответственности за непредставление сведений, суды часто рассматривают мотивы и обстоятельства, при которых произошло нарушение. Практика показывает, что суды более гибко подходят к оценке обстоятельств, когда речь идет о частноправовых аспектах отношений, таких как трудовые споры между государственным органами и их служащими. Основываясь на анализе дел, определенные суды проявляют склонность к применению индивидуального подхода к каждому конкретному случаю, что позволяет учитывать уникальные обстоятельства и смягчать

---

[70] Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование: монография / В.М. Манохин. Москва: Юрист, 1997. С. 12.

последствия для служащих, если те, например, действовали добросовестно[71]. Именно частноправовая природа гражданского права обладает оценочными категориями цивилистики, в том числе категорией добросовестности[72].

В публично-правовых отношениях наблюдается более строгий подход к соблюдению норм. Например, проблемы, возникающие при увольнении государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия, часто связаны с неясностями в законодательном определении самого понятия «утрата доверия». Судебная практика показывает, что суды имеют тенденцию интерпретировать данные ситуации в пользу работодателя, потому что основное внимание уделяется защите интересов государства[73]. Рассматривая такие дела, суды могут опираться на тезис о том, что служащий, нарушивший нормы, подрывает доверие к госструктуре, что делает увольнение с правовой точки зрения обоснованным.

Коррупционные аспекты также значительно влияют на правоприменительную практику. В делах о коррупции суды действуют значительно строже; часть норм, направленных на борьбу с коррупцией, имеет четкие условия применения, которые не оставляют судье возможности для интерпретации. В этом контексте наблюдается явное стремление к применению наказаний, даже в тех случаях, когда доказательства не являются окончательными[74].

Более детальное рассмотрение ответственности государственного гражданского служащего, равно, как и иных составляющих его правового статуса, будет выполнено автором исследования в последующих главах и параграфах диссертации.

---

[71] Чернова Е.Г. К вопросу о государственных гарантиях федеральных государственных гражданских служащих / Е.Г. Чернова // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 3 (44). 137 – 146.

[72] Вердиян Г. В. Понятие, содержание и место категории «Добросовестность» в системе правовых понятий гражданского права / Г.В. Вердиян // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. № 5. С. 46 – 51.

[73] Медведев М.В. Обзор практики судов общей юрисдикции по делам о привлечении государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за непредставление сведений, указанных в части 1 статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» / М.В. Медведев // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2016. № 2 (25). С. 187 – 198.

[74] Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики / В.И. Кузнецов, Ю.В. Трунцевский // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159 – 169.

1.3. Государственный гражданский служащий и специфика его правового статуса

Государственная гражданская служба является важнейшим инструментом, обеспечивающим функционирование государственной власти и реализацию публичных интересов. Необходимостью обеспечения эффективного функционирования государственной гражданской службы, что в свою очередь влияет на качество предоставляемых государственных услуг и уровень доверия граждан к государственным институтам, обусловлена актуальность исследования правового статуса гражданского служащего, который представляет собой сложный и многогранный механизм, включающий в себя как элементы публичного, так и частного права.

В рамках данного параграфа будет проведен всесторонний анализ правового статуса государственного гражданского служащего, начиная с его исторических аспектов формирования и заканчивая современными вызовами и проблемами, с которыми сталкиваются служащие в своей профессиональной деятельности. В частности, будет рассмотрено современное законодательство о государственной гражданской службе, включая Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который служит основой для регулирования профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

Одной из ключевых задач является определение основных элементов правового статуса государственных гражданских служащих. Это включает в себя также анализ прав и обязанностей государственного гражданского служащего, посредством специфики взаимодействия норм публичного и частного права, но не исчерпывается им. Важно отметить, что правовой статус гражданского служащего не ограничивается лишь формальными нормами, он также включает в себя этические аспекты, которые играют значительную роль в предотвращении

конфликтов интересов и обеспечении добросовестного выполнения служебных обязанностей. Они способствуют формированию культуры государственной службы и повышению уровня доверия со стороны общества.

Как отмечалось ваше, наибольший интерес представляют сами структурообразующие составляющие правового статуса государственного гражданского служащего. В общепринятой трактовке правовой статус личности в целом охватывает права, свободы и обязанности гражданина. Однако применительно к государственным гражданским служащим содержание данного института значительно шире. Целесообразно использовать в качестве отправной точки нормы главы 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где детально изложены такие ключевые аспекты, как права, обязанности, ограничения, запреты и специальные требования к служебному поведению государственного гражданского служащего. Данные правовые элементы целесообразно считать составляющими элементами правового статуса государственных гражданских служащих.

Объемные исследования, посвященные правовому статуса государственных гражданских служащих, проведенные Б.Н. Комахиным, заключают, что «проблемы, связанные с административно-правовым осмыслением модернизации государственной службы, работы ее служащих, остаются слабо изученными,… важно совершенствовать отдельные элементы правового статуса государственного служащего и процедуры прохождения государственной гражданской службы, увязывать соответствующие изменения с модернизацией государственного управления»[75].

Одной из ключевых составляющих элементов правового статуса государственных гражданских служащих выступают государственные гарантии и механизмы защиты прав данной категории субъектов правоотношений. В настоящее время нормативное регулирование указанного института нашло свое

---

[75] Комахин Б.Н. К вопросу о процедурах прохождения государственной гражданской службы в контексте модернизации государственного управления / Б.Н. Комахин // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 25 – 32.

отражение в отдельной главе законодательства (глава 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), регламентирующей особенности предоставления гарантий гражданам, осуществляющим деятельность в сфере государственной гражданской службы.

С целью четкого понимания предмета исследования представляется целесообразным определить понятие рассматриваемых правовых категорий. Государственные гарантии гражданского служащего целесообразно интерпретировать как совокупность организационно-правовых, экономических, социально-политических и юридических механизмов, процедур и мер, направленных на обеспечение субъекту права реальной возможности осуществления принадлежащих ему конституционных прав, свобод и законных интересов, а также эффективного выполнения установленных законом служебных полномочий и функций. Правовой статус государственного гражданского служащего представляет собой совокупность прав, обязанностей, запретов и ограничений, а также гарантий, установленных на уровне законодательства. Он определяет рамки профессиональной деятельности служащего в государственной системе, включая как административные, так и частноправовые аспекты. Основной акцент делается на специфических функциях, которые призваны обеспечить эффективное выполнение задач государственного управления[76].

Одной из ключевых особенностей правового статуса государственных гражданских служащих является его двойственность, соединяющая в себе элементы публичного и частного права. Публичное право, как правило, регулирует отношения между государством и гражданином, тогда как частное право сосредоточено на отношениях между физическими и юридическими лицами. Однако в контексте государственной гражданской службы эти два направления часто пересекаются, так как служащие могут выступать не только как

[76] Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего / С.Г. Киселев // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 2. С. 61 – 65.

представители государства, но и как участники частноправовых отношений, таких как трудовые или гражданско-правовые[77].

Степень влияния частноправовых норм на правовой статус государственного гражданского служащего может варьироваться в зависимости от конкретных условий и характера выполняемой работы. Например, в процессе выполнения служебных обязанностей служащие могут сталкиваться с необходимостью применять нормы гражданского права, что подчеркивает необходимость гибкости в понимании их правового статуса и функционала[78].

Контекст правового статуса имеет формальную сторону, но практическое значение подразумевает решение таких вопросов, как неразрывная связь между их правами и обязанностями. Правовой статус государственных гражданских служащих призван защищать интересы как самого служащего, так и государства, обеспечивая правовую определенность и порядок в происходящих взаимодействиях[79]. Важной задачей юридического научного сообщества и законодателя остается формирование концептуальных подходов, которые позволят избежать правовых неясностей и конфликтов, обеспечивая таким образом эффективность и прозрачность деятельности государственных органов[80].

Понимание правового статуса государственного гражданского служащего в совокупности с его функциями позволяет глубже анализировать принципы государственного управления и выявлять пути повышения общей эффективности работы государственных органов. Это актуально в свете постоянного изменения законодательства и формирования новых направлений в правовой практике, которые непосредственно отражаются на условиях государственной службы.

Следует отметить, что успешное функционирование государственной службы во многом зависит от исторического контекста. Его учет позволяет

---

[77] Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации /А.В. Ширяева // Наука и образование сегодня. 2017. № 12 (23). С. 77 – 80.

[78] Федоров А.И. Правовой статус государственных гражданских служащих / А.И. Федоров // Отечественная юриспруденция. 2019. № 6 (38). С. 60 – 61.

[79] Власюк Е.И. Правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации: проблемы и рекомендации по их решению / Е.И. Власюк // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 406 – 407.

[80] Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих / А.П. Ларькина, Л.Н. Свешникова // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 235 – 236.

формулировать эффективные меры для улучшения правового статуса государственных гражданских служащих в современных условиях. Важность анализа исторического восприятия и трансформации правового регулирования в области гражданской службы, опираясь на прежний опыт, необходима для обеспечения стабильности и устойчивого развития государственной службы[81].

Формирование правового статуса государственных гражданских служащих в России имеет многовековую историю, начиная с периодов Удельного княжения и Древнерусского государства. Однако ключевые изменения произошли в результате социальных и политических катастроф, таких как Октябрьская революция 1917 года, когда была реформирована система государственного управления. Создание новых органов власти, таких как Народные комиссариаты, существенно изменило структуру и функции государственных служащих[82].

С течением времени правовое регулирование статуса государственных гражданских служащих в России эволюционировало через несколько этапов, отражающих изменения в политическом устройстве страны. При Российской империи действовали различные законы и нормы, регулирующие гражданскую службу, основанные на принципах бюрократии. С установлением советского режима акцент смещается на необходимость идеологической приверженности, что отразило потребности власти в лояльных кадрах[83]. Важнейшими факторами формирования правового статуса стали как внутренние, так и внешние вызовы – от необходимости повышения управляемости до требования профессионализма и эффективности работы.

В постсоветский период, с началом 1990-х годов, возобновилась интерес к реформированию государственной гражданской службы, включая введение новых стандартов и принципов, соответствующих демократическому обществу. Программа реформ, разработанная в это время, была направлена на улучшение

---

[81] Фаррахов А.Р., Шестакова М.А. История развития государственной гражданской службы в РФ / А.Р. Фаррахов, М.А. Шестакова // Экономика и социум. 2014. № 4-5(13). С. 4 – 8.

[82] Димитрьев Д.В. Статус гражданского государственного служащего: история, современность, перспектива / Д.В. Димитрьев // Символ науки. 2023. № 3-2. С. 63 – 64.

[83] Солдатов А.П., Братановский С.Н. Государственная служба: историко-правовое исследование / А.П. Солдатов, С.Н. Братановский // Труды Академии управления МВД России. 2020. №3 (55). С. 129 – 139.

качества управления и повышение престижа государственной службы. Как подчеркивается в некоторых исследованиях, ключевыми элементами таких реформ стали: создание конкурентных условий труда и введение принципов публичности и прозрачности[84].

Однако, несмотря на достигнутый прогресс, продолжается работа над усовершенствованием законодательства. Например, последние изменения касаются правил приема на службу, профессионального обучения и повышения требований к заявителям. Это свидетельствует о постоянной адаптации правового статуса гражданских служащих к изменяющимся условиям[85].

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» стал краеугольным камнем формирования правового статуса государственных гражданских служащих. Закон не только определяет миссию и функции государственной службы, но и устанавливает основные права и обязанности служащих, включая формирование их ответственности и этических норм, что делает его важным документом в той сфере, которая принципиально связана с публичным интересом и эффективным управлением[86].

Одной из ключевых особенностей правового статуса гражданского служащего является его комбинированный характер, который объединяет в себе элементы публичного и частного права. Это означает, что, с одной стороны, служащие обязаны соблюдать законодательство и интересы государства, а с другой – защищать свои права в рамках частноправовых отношений. Вместе с тем, государственные гражданские служащие, являясь физическими лицами, не утрачивают частноправовую составляющую своего статуса при поступлении на

---

[84] Шатохин И.Т., Шатохина С.Б. Эволюция правовой регламентации определения на гражданскую государственную службу в Российской империи в 30-90-е годы XIX века / И.Т. Шатохин, С.Б. Шатохина // Via in tempore. История. Политология. 2023. № 2. С. 442 – 452.

[85] Медведева Н.М., Чуликова Т.И. Ретроспектива законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации / Н.М. Медведева, Т.И. Чуликова // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 1 (78). С. 113 – 119.

[86] Пилипенко Г.Н. Проблемы реализации федерального Закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Г.Н. Пилипенко // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 54 – 58.

государственную гражданскую службу. Они продолжают владеть имуществом, заключать сделки, осуществлять экономическую деятельность[87].

Анализируя положения закона, следует также отметить, что многие обязанности государственного гражданского служащего описаны с акцентом на их служебный статус, что приводит к коллизиям с нормами трудового законодательства, регулирующими аналогичные отношения[88], например, статьями 251 и 252 Трудового кодекса Российской Федерации не урегулированы все особенности труда государственных гражданских служащих.

Как отмечалось ранее, трудовые отношения, условия труда (службы) государственных гражданских служащих регулируются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и устанавливаются через их правовой статус. При этом обращает на себя внимание, что на гражданских служащих распространяются нормы трудового права постольку, поскольку служебные права и обязанности, правовое положение (статус) гражданских служащих не урегулирован нормами служебного права.

Таким образом, происходит последовательный отказ от жесткой характеристики государственных служащих как лиц, находящихся только в административных правоотношениях, отношениях власти и подчинения; лиц, назначение которых только выполнение функций государства. Однако законодательство о государственной гражданской службе во многом сохраняет прежний подход к гражданским служащим как корпоративным объединениям, как к особой категории лиц (чиновников), чей правовой статус должен резко отличаться от статуса иных категорий работников[89].

Тенденцией различных научных взглядов на правовой статус государственных гражданских служащих является противопоставление двух

---

[87] Евменова К.М. Частноправовые аспекты статуса российского государственного служащего / К.М. Евменова // Экономика. Право. Общество. 2023. № 2 (34). С. 111 – 116.

[88] Алиева З.А. Трудовое законодательство и законодательство о гражданской службе: сравнительный анализ / З.А. Алиева // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. № 3. С. 79 – 82.

[89] Валеев Х.А. Государственная гражданская служба как институт российского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Валеев Хайдар Арсланович. М., 2006. С. 77.

основных подходов и двух направлений правового регулирования статуса государственных гражданских служащих:

первый – обеспечение за государственными гражданскими служащими их особого правового положения (статуса) как лиц, выполняющих государственные функции управления, где должно преобладать действие публичного права;

второй – отнесение государственных гражданских служащих к лицам наемного труда, гражданская служба которых должна преимущественно регулироваться трудовым законодательством с учетом особенностей, выполняемых трудовых функций, где преобладает действие частного права[90].

Анализируя природу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», мы можем выделить основные аспекты, классифицирующие его, как акт административного права, обладающий собственными особенностями, терминами и методами воздействия на общественные отношения:

– нормативная база содержит большое количество специальных административных и служебных терминов, характерных именно для этой отрасли права («государственная должность», «гражданская служба», «должностное лицо»);

– регулирование организационно-властных отношений, вопросов назначения на должности, исполнения обязанностей, ответственности должностных лиц и контроля над ними, что также характерно для сферы административной деятельности государства.

Однако, рассматривая содержание нормативных положений данного акта, обнаруживается другая сторона вопроса. Большинство статей регулирует трудовые аспекты работы особой группы сотрудников – государственных гражданских служащих. Этот аспект подчеркивает важность учета трудового законодательства при реализации указанных норм. Здесь присутствуют нормы, определяющие

[90] Там же. С. 78.

порядок заключения трудовых договоров, условия оплаты труда, гарантии социальной защиты и трудовой дисциплины данной категории работников.

Следовательно, законодательство о гражданской службе одновременно включает элементы и трудового права, касающиеся правового положения конкретной профессиональной группы граждан, выполняющих публичные функции. Именно эта двойственность делает вопрос классификации закона достаточно сложным и вызывает необходимость анализа обоих подходов: несмотря на формально выраженную принадлежность к административному праву, содержательно значительная часть законодательных норм носит ярко выраженный трудоправовой характер. Эта особенность нашла отражение в научной юридической литературе, где авторы обоснованно подчеркивают смешанный характер законов о гражданской службе и указывают на сложность однозначной классификации такого рода актов исключительно как относящихся лишь к одной отрасли права: «воздействие трудового права на регулирование государственной службы остается, но его характер и направления изменились. До реформы трудовое право было основным и непосредственным регулятором труда на гражданской службе, теперь же оно становится своеобразной донорской, материнской отраслью»[91].

Подходы, используемые в научной литературе для характеристики правовых отношений государственных гражданских служащих – административно-служебные либо трудовые взаимоотношения – успешно интегрируются в понятие «служебно-трудовых отношений», которое постепенно становится все более широко распространенным. Тем не менее, несмотря на кажущуюся комплексность и универсальность этой концепции, она по-прежнему не разрешает следующих задач: во-первых, размыты четкие грани между разными правовыми отраслями (административным и трудовым правом), во-вторых, данное понятие объединяет два абсолютно разных типа правовых отношений, возникающих вследствие различных аспектов государственной службы.

---

[91] Гусев А.В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы / А.В. Гусев // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 30 – 33.

Особенности правовых отношений на государственной гражданской службе следует различать исходя из сферы их реализации – это либо служебные, либо трудовые отношения. Служебные отношения реализуются во взаимодействии с внешними участниками (в рамках управленческой деятельности, претворяя властные полномочия), тогда как трудовые отношения складываются между государственным органом (его представителем-работодателем – руководителем государственного органа) и иными государственными гражданскими служащими или сотрудниками, включенными в штат данного органа.

Служебные отношения возникают непосредственно во время исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих вне рамок самого государственного органа. Это значит, что данные отношения складываются именно тогда, когда государственные гражданские служащие вступают в контакт с внешними субъектами: граждане, другие государственные органы, их учреждения и организации, взаимодействующие с государственным гражданским служащим в связи с реализацией им функций государственной власти.

К таким особенностям, в частности, относятся:

– возможность оказывать управленческое влияние на сферу общественных отношений посредством принятия решений и действий в рамках государственных полномочий;

– наличие властных полномочий административного характера позволяет государственным служащим воздействовать на внешние субъекты через реализацию собственных решений и предписаний;

– государственный гражданский служащий обладает компетенциями принимать административные акты, обязательные для исполнения внешними лицами, обеспечивая таким образом выполнение задач государства и соблюдение законодательства.

Существование административной иерархии при этом выражается в зависимости от принимаемых решений вышестоящими органами управления и строгом порядке субординации внутри самой системы государственной гражданской службы.

Государственный гражданский служащий, действующий в рамках внешних публичных правоотношений, выступает представителем государственной власти и исполняет возложенные на него обязанности именно от имени государства или конкретного государственного органа. Это означает, что государственные гражданские служащие осуществляют свою деятельность не самостоятельно, а выступают уполномоченным лицом соответствующего ведомства, реализуя предоставленные законом властные полномочия.

Функциональная роль государственных гражданских служащих заключается в исполнении полномочий исполнительного и распорядительного характера, предусмотренных соответствующими нормативно-правовыми актами. Они обеспечивают реализацию решений органов власти, разрабатывают проекты нормативных актов, принимают меры организационного и контрольного характера, выполняют иные функции управленческого назначения.

Правовую основу регулирования вышеуказанных отношений составляют государственно-правовые и административно-правовые акты, наделяющие соответствующий орган определенными полномочиями. Такие акты закрепляют круг компетенций, полномочий и обязанностей конкретных должностных лиц, определяют порядок осуществления ими своей деятельности, устанавливают ответственность за нарушение правовых норм и их неправомерные действия. Таким образом, правоотношения обеспечиваются как публичные, представленные целостной системой правового регулирования, гарантирующей соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, взаимодействие и согласованность различных звеньев государственной системы управления. В данном случае «особое влияние на развитие и становление государственной службы оказывают нормы административного права. С его помощью регулируются отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственного аппарата, обслуживающего сферы государственного управления»[92].

---

[92] Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: монография / И. Р. Гимаев. М.: Мир печати, 2004. С. 36.

Нормы, регулирующие формирование и функционирование органов исполнительной власти (государственного аппарата), бесспорно, относятся к сфере административного права, однако служебную деятельность гражданских служащих и их сложные межотраслевые правоотношения такой однозначной характеристикой раскрывать представляется мало убедительным[93].

По своему содержанию подавляющее большинство служебных норм представляют собой нормативные положения, направленные на регулирование трудовых отношений особой категории работников – государственных гражданских служащих.

Правовой статус государственных гражданских служащих – совокупность их служебных прав и обязанностей – формируется через два вида отношений: во-первых, между государственным гражданским служащим и руководством соответствующего государственного органа (нанимателем); во-вторых, они имеют место и в отношениях гражданских служащих, находящихся в штате данного государственного органа. Данные отношения носят внутренний характер и преимущественно регулируются нормами частного права, такими как заключение служебного контракта, индивидуальные условия прохождения государственной гражданской службы, действие общих правил внутреннего служебного распорядка государственного органа и другие положения трудового законодательства.

Государственный гражданский служащий участвует в трудовых правоотношениях как работник по найму и имеет общие трудовые права, аналогичные правам остальных работников, работающих на основании трудового договора.

Несмотря на разнообразие используемых юридических терминов («служебный контракт», «служебные отношения», «служебные права», «служебные обязанности»), суть заключается именно в выполнении определенной трудовой функции, специфической для конкретной сферы общественной деятельности.

---

[93] Валеев Х.А. Указ. соч. С. 80.

Перспективы регулирования правового статуса государственных гражданских служащих и соответствующее доминирование публично-правовых либо частноправовых аспектов в служебных отношениях зависят от выбранной концепции развития правовой связи между государственными служащими, самим государством (его органами), а также институтами гражданского общества.

Государственная служба представляет собой особую сферу общественных отношений, где пересекаются интересы государства и личности. Именно поэтому характер взаимоотношений государственных служащих с работодателем-государством в лице его органов определяет выбор той или иной модели регулирования указанных отношений.

При публично-правовом подходе акцент делается на специфику государственной гражданской службы как особого вида деятельности, направленного исключительно на реализацию публичных функций власти. Согласно этой концепции, государство выступает здесь именно как публичная власть, обладающая особыми полномочиями и обязанностями перед гражданами и обществом. Таким образом, отношения регулируются преимущественно нормами административного права, а трудовое законодательство применяется лишь поскольку постольку. Это подчеркивает особый статус государственного служащего как представителя публичной власти, обязанного соблюдать принципы законности, беспристрастности и лояльности государству.

Частноправовой подход предполагает использование норм трудового законодательства в большей степени. Государство рассматривается как обычный работодатель, хотя и обладающий определенной спецификой. Здесь большее внимание уделяется правам работников, включая свободу заключения контрактов, гарантии занятости, условия труда и социальной защиты. Однако даже при таком подходе сохраняются элементы публично-правового регулирования, поскольку государственная гражданская служба остается связанной с реализацией именно властных полномочий.

Выбор конкретной концепции влияет на правовую природу возникающих служебных отношений и структуру нормативных актов, регламентирующих

деятельность государственных гражданских служащих. С одной стороны, укрепление публично-правовой составляющей позволяет усилить контроль над деятельностью государственных гражданских служащих, обеспечить соблюдение этических стандартов и предотвратить коррупционные риски. С другой стороны, развитие частноправовых начал способствует защите прав самих сотрудников, повышению мотивации и улучшению условий труда.

Формирование сбалансированной концепции правового регулирования должно учитывать интересы всех сторон: государства, государственных органов, отдельных граждан и институтов гражданского общества. Оптимальное сочетание публично-правовых и частноправовых подходов предполагает создание эффективной системы управления государственной гражданской службы, способствующую развитию экономики страны и укреплению демократических основ общества.

В период обострения и усложнения задач, стоящих перед государственным аппаратом (чрезвычайные события, кризис экономики, рост преступности, общественные коллизии, коррупция, борьба с терроризмом, военные действия) объективно возрастает усиление служебных отношений, в которых преобладают элементы публичного права государственных гражданских служащих[94].

Важно отметить, что права и обязанности государственного гражданского служащего, как составляющие его правого статуса также не являются статичными, они подвержены изменениям в зависимости от изменений в законодательстве и общественных потребностей.

Необходимые условия для эффективного исполнения своих должностных обязанностей, которые создают права государственных гражданских служащих, закрепленные в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: право на получение информации, защиту профессиональных интересов и участие в управлении делами, основываются при

[94] Валеев Х.А. Указ. соч. С. 81.

выполнении служебных функций на добросовестности и полном соответствии законодательно установленным нормам.

Вместе с тем, немаловажную роль здесь играют нормы этики, которые служат дополнением к правовым нормам и предписывают служащим действовать непредвзято, беспристрастно и с соблюдением интересов общества.

Как отмечалось автором диссертации в предыдущем параграфе исследования, именно частноправовая природа гражданского права обладает вышеуказанными оценочными категориями цивилистики, в том числе категорией добросовестности.

Таким образом, система прав и обязанностей государственных гражданских служащих явно демонстрирует их многослойный правовой статус, который не ограничивается лишь служебными функциями. В рамках государственной гражданской службы также возможны правоотношения, относящиеся к частному праву и возникающие в процессе осуществления государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей. Например, участие в договорах о материальной ответственности может являться частью их служебной деятельности наравне с выполнением государственных функций. Возможность государственного гражданского служащего заключать договоры на выполнение определенных услуг может регулироваться как нормами публичного права (конкурсные процедуры, требования к прозрачности и антикоррупционным мерам), так и нормами частного права, касающимися самой природы договора и прав его сторон. Такой подход способствует более безопасному и функциональному взаимодействию между различными правовыми системами. Это лишь некоторые примеры дуализма правового статуса государственных гражданских служащих, показывающие, как публичные и частные аспекты взаимосвязаны.

Взаимодействие публичного и частного права становится особенно заметно в контексте социальной ответственности государственных гражданских служащих. В то время, когда, нормами публичного права обеспечивается контроль за их

действиями, частное право подразумевает индивидуальные права на защиту чести и достоинства, а также право на судебную защиту в случае нарушения этих прав[95].

Гарантии правовой и социальной защищенности играют одну из ключевых ролей в формировании полноценного правового статуса государственного гражданского служащего. Они обеспечивают защиту государственных гражданских служащих, предоставляя им определенные социальные и правовые бенефиты[96].

Такие гарантии представляют собой комплекс мер и инструментов, направленных на обеспечение защиты прав и законных интересов сотрудников органов государственной власти от возможных негативных последствий выполнения ими своих должностных обязанностей.

К числу важнейших гарантий правовой и социальной защищенности относятся следующие аспекты:

– правовая защита: государственные гражданские служащие обладают особыми юридическими правами и гарантиями, направленными на предотвращение необоснованных преследований, увольнений и иных неблагоприятных воздействий со стороны руководства или третьих лиц. В частности, законодательство предусматривает строгие процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности, исключающие произвольное применение санкций против государственных гражданских служащих;

– социальная поддержка: государство обеспечивает государственных гражданских служащих определенными социальными льготами и преимуществами, такими как медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение, возможность повышения квалификации и профессионального роста, компенсация расходов на проезд и проживание во время служебных командировок, предоставление субсидий на приобретение жилья и другие меры поддержки.

---

[95] Мамай Е.А. Соотношение публичного и частного права / Е.А. Мамай // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4 (28). С. 44 – 55.

[96] Кулаков Н.А., Усманова Д.Р., Шельпяков А.А. Права государственного гражданского служащего как элемент его административно-правового статуса: некоторые проблемы реализации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 2 (218). С. 76 – 78.

Указанные гарантии выступают важным элементом стабильного функционирования системы государственной службы, способствуя повышению престижа профессии, укреплению доверия населения к государственным органам и стимулированию эффективного исполнения государственными гражданскими служащими возложенных на них полномочий.

Правовой статус государственного гражданского служащего – многогранный механизм, в котором переплетаются элементы как публичного, так и частного права. Это взаимодействие создает уникальные условия для функционирования государственной службы в целом.

В условиях увеличения роли этики в государственных отношениях возникает необходимость постоянного контроля и оценивания действий государственных гражданских служащих, что прежде всего связано с потенциальными конфликтами интересов.

Конфликты интересов, возникающие в процессе выполнения служебных обязанностей, представляют собой серьезную проблему, требующую отдельного внимания.

Например, в рамках института профилактики и контроля конфликта частных и публичных интересов одной из форм предотвращения конфликта интересов на государственной гражданской службе является обязанность государственного гражданского служащего передать в доверительное управление ценные бумаги, доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций в доверительное управление.

То есть, способом предотвращения конфликта интересов государственного гражданского служащего и государства является регулируемая нормами Гражданского кодекса Российской Федерации подотрасль гражданского права – вещное право.

Нормами частного права определяется также и содержание элементов состава коррупционного деяния (получение имущества, имущественных прав, неосновательного обогащения, заключение недействительной сделки или сделки с превышением полномочий, причинение вреда действиями или бездействием

органов государственной власти), без которого привлечение к ответственности невозможно. Как верно отмечает Т.Я. Хабриева, «именно понятийно-категориальный аппарат продолжает оставаться предметом самых острых дискуссий по антикоррупционной тематике»[97].

Запрет на занятие государственными гражданскими служащими предпринимательской деятельностью заставляет обратиться к активно ведущейся в настоящее время дискуссии о квалификации деятельности в качестве таковой[98]. Очевидно, что вывод определенных видов деятельности (в частности, пассивного получения дохода) из юридического объема понятия предпринимательской деятельности исключает наличие состава правонарушения, предусмотренного подпунктом 2 пункта 3 статьи 12.1. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции[99].

Актуальны для квалификации деяний государственных служащих в качестве правонарушений коррупционного характера и вопросы международного частного права. Например, предусмотренный статьей 7.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами требует решения вопроса о квалификации того или иного обязательства в качестве финансового инструмента. Квалификация банка в качестве иностранного осуществляется также в соответствии с личным законом соответствующего юридического лица – то есть по праву места государственной регистрации.

Аналогичные вопросы возникают и при квалификации участия государственных служащих в «корпоративных правах» иностранных юридических лиц. Ответ на вопрос о наличии на стороне государственного служащего нарушения

---

[97] Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2012. № 6 (186). С. 5 – 17.

[98] Шувалов И.И. Правовая категория «Предпринимательская деятельность»: законодательная дефиниция и реальность / И.И. Шувалов // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 59 – 65.

[99] Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28.12.2024) // Российская газета. 2008. 30 дек.

запрета на нахождение в составе органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений напрямую зависит от содержания правовых норм соответствующего государства, регулирующих внутрикорпоративные отношения юридических лиц.

Вопросы юридической связи с иностранным государством юридических лиц учрежденных этими государствами (например при квалификации органов в качестве осуществляющих руководство юридическим лицом и даче соответствующей оценки занятию государственным служащим должности в этом органе юридического лица), или в имуществе которых участвует иностранное государство; вопросы относимости тех или иных прав к юридической категории «имущества»; квалификации тех или иных деяний государственных служащих в качестве заключения договора или иной сделки требуют проведения анализа законодательства соответствующего иностранного государства.

Учитывая вышеизложенное, можно говорить о разобщенности развития законодательства, что крайне негативно сказывается на эффективности правоприменения – создаются возможности для «лазеек» в законе, напротив чрезмерно жесткое регулирование серьезно снижает привлекательность государственной службы в Российской Федерации и неминуемо вызывает отток квалифицированных кадров.

В качестве примера можно привести распространение запрета служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться

иностранными финансовыми инструментами»[100], а также ограничение действия гражданско-правового принципа свободы договора в отношении лиц, находившихся на государственной службе, установленное частью 1 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», представляющее собой механическое заимствование из законодательства США, регулирующего отношения между бывшим работником и работодателем. При этом данное правило в США предполагает своего рода компенсацию такого ограничения прав бывшего работника – в виде встречного представления (past consideration) в виде выплат определенной суммы денег в течение срока действия этого запрета.

Если гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации, то в отношении частного права это утверждение как минимум спорно – семейное право, например, находится в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Согласно части 1 статьи 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции» законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения, нежели установленные данным законом. Одномоментно абзац 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» основным принципом построения и функционирования системы государственной службы называет федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Данная формула оценивается судебной практикой неоднозначно[101]. Разумеется, в буквальной

---

[100] Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (в ред. от 10.07.2023) // Российская газета. 2013. 14 мая.

[101] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2012 г. № 35-АПГ12-3 «Об оставлении без изменения решения Тверского областного суда от 15.06.2012, которым удовлетворено заявление о признании частично недействующим п. 25 раздела V Порядка предоставления меры социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, за счет средств федерального бюджета в Тверской области, утвержденного постановлением администрации Тверской области от 14 ноября 2006 г. № 275-па». URL: https://base.garant.ru/70249332/ (дата обращения: 21.08.2023).

трактовке данное правило прямо противоречит нормам Гражданского кодекса Российской Федерации о приоритете норм гражданского законодательства перед нормами субъектов Российской Федерации. Представляется, что это правило необходимо толковать, как наделение субъектов Российской Федерации правомочиями устанавливать ограничения и запреты служебного поведения дополнительные к установленным Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Кроме того, в контексте исторического изменения взгляда законодателя на правовой статус государственного гражданского служащего следует отметить изменение акцентов на роли гражданских служащих в борьбе с коррупцией и повышении прозрачности, эффективности и подотчетности государственной гражданской службы[102].

На современном этапе своего развития российское законодательство характеризуется повышенным вниманием к юридической связи государственных служащих с иностранными государствами[103], независимо от того, являются ли они дружественными или недружественными Российской Федерации и даже независимо от участия этих государств в интеграционных объединениях.

Юридическая связь физического лица с иностранным государством может проявляться, в частности, в наличии у него иностранного гражданства или домицилия (места постоянного или преимущественного проживания) на территории иностранного государства. Правовая ситуация множественности гражданств имеет своей причиной существование в национальных правопорядках множества оснований для приобретения гражданства.

Распространена практика приобретения гражданства или права на постоянное проживание на территории государства в обмен на инвестиции, что означает возможность наличия такого права одновременно на территории

---

[102] Миннигулова Д.Б. К вопросу о систематизации российского законодательства о государственной гражданской службе / Д.Б. Миннигулова // Вестник УЮИ. 2017. № 4 (78). С. 97 – 103.

[103] Курбанов Р.А., Налетов К.И. Статус иностранных агентов в России, США и Австралии: сравнительно-правовое исследование / Р.А. Курбанов, К.И. Налетов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 5. С. 5 – 15.

нескольких государств. Другим примером юридической связи с иностранным государством является получение финансирования из иностранных источников. Если вопрос основания для приобретения гражданства находится исключительно в сфере публично-правового регулирования, то вопрос определения того или иного государства в качестве места постоянного проживания, напротив, определяется нормами частного права (статья 20 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Автору данной диссертации представляется, что развитие правового регулирования происходит на основе закона диалектики о переходе количественных изменений в качественные. По мере накопления критической массы норм происходят качественные изменения. Российское право постепенно преодолевает не только дихотомию публичного и частного права, но и отказывается от противопоставления отраслей законодательства. Формально-юридической основой данного процесса является указание во втором абзаце части 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации на то, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому Кодексу Российской Федерации. Это, во-первых, указывает на разграничение объема понятий «право» и «законодательство», во-вторых, на несовпадение отраслевой принадлежности федеральных законов. Получается, что в рамках одного федерального закона могут сосуществовать нормы различной отраслевой принадлежности.

Нельзя согласиться с мнением о том, что по мере регламентации общественных отношений законом, сфера действия частного права сокращается. Происходит сокращение свободы усмотрения субъектов правового регулирования, но нормативные правовые акты, положения которых ограничивают эту свободу, – суть источники частного права. Поэтому с расширением регламентации государством отношений в обществе, частное право также расширяет свои границы.

Современный ответ на вопрос о подчиненности отношений к частному или публичному праву определяется в первую очередь правовой природой этих отношений и лишь во вторую – составом их участников.

Несмотря на публично-правовую в целом основу правового статуса государственных служащих и публично-правовой характер ограничений, пределы свободного осуществления ими этих действий определяются именно нормами частного права[104].

Более подробно ограничения и запреты, в том числе частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой, как составляющая правового статуса государственных гражданских служащих будут рассмотрены автором в последующих главах диссертации.

[104] Евменова К.М. Указ. соч. С. 111 – 116.

Глава 2. Ограничения и запреты частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой

2.1. Ограничения частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой

Государственная гражданская служба России представляет собой важный институт, обеспечивающий функционирование государственной власти и реализацию публичных интересов. В условиях современного общества, где требования к качеству и эффективности государственной службы постоянно растут, особое внимание уделяется правовым и этическим аспектам деятельности государственных гражданских служащих. Одним из ключевых элементов, определяющих правовой статус государственных гражданских служащих, являются ограничения частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой, которые в большей степени направлены на предотвращение коррупции, конфликтов интересов и обеспечение прозрачности в работе государственных органов.

В условиях динамично меняющегося законодательства и общественных ожиданий, важно не только понимать, какие ограничения существуют, но и оценивать их влияние на эффективность работы государственных служащих. В последние годы в России наблюдается рост интереса к вопросам этики и ответственности на государственной гражданской службе, что подчеркивает значимость исследования данного направления.

Учитывая то, что в юридической литературе частноправовые ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской службы, не рассматривались отдельно от сформулированных конституционно-правовых

подходов к пониманию данной составляющей правового статуса государственного гражданского служащего, представленное исследование выступает своего рода предпосылкой к более глубокому анализу и поиску баланса между свободой государственного гражданского служащего и интересами государства, общества, отдельной личности.

В рамках данного параграфа систематизируется и анализируется определенный аспект, связанный, в целом, с правовым статусом государственного гражданского служащего и правовыми ограничениями, установленными законодательством.

Значение правовых основ для государственной гражданской службы невозможно переоценить. Их формирование обеспечивается множеством нормативных актов, главным из которых является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Этот закон установлен в качестве основополагающего акта, учитывающего как принципы, так и регламентацию функционирования государственной службы в России. Он определяет базовые понятия и ключевые аспекты, регулирующие отношения между государством и гражданскими служащими[105].

Ограничения, устанавливаемые на уровне федерального законодательства, как правило, вытекают из необходимости обеспечения беспристрастности, независимо от должности и уровня ответственности конкретного служащего. При этом следует отметить, что к государственным гражданским служащим применяют специфические ограничения, направленные в том числе на предотвращение конфликта интересов.

Несмотря на наличие базовых норм, для повышения эффективности функционирования государственной службы требуется внести ряд уточнений и корректировок, что является, своего рода, ответом на изменения в политической,

[105] Пилипенко Г.Н. Проблемы реализации федерального Закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Г.Н. Пилипенко // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 54 – 58.

экономической и социальной сферах жизни общества[106]. Правильное восприятие регламентации ряда аспектов государственной гражданской службы может положительно сказаться на ее репутации в целом.

Кроме того, следует учитывать, что главные положения законодательства действуют как ориентир для внутренних нормативных документов, разрабатываемых конкретными государственными органами. Эти документы должны учитывать рамки, установленные федеральным законом, но адаптироваться к специфике деятельности конкретного государственного органа.

Исходя из спроса на прозрачность и эффективность решений, принимаемых бюрократией, выявление и корректировка недостатков действующей системы становится важным аспектом и способствует укреплению доверия граждан к властным субъектам[107].

Так, на сегодняшний день конфликт интересов остается серьезной проблемой российского госуправления. Основные причины этого заключаются в недостаточной прозрачности процессов принятия управленческих решений, слабых механизмах контроля над деятельностью чиновников, низком уровне информированности самих сотрудников относительно этических норм и правил поведения. Этот вопрос сегодня становится особенно актуальным ввиду широкого распространения ситуаций, когда личные интересы государственных служащих вступают в противоречие с интересами государства и общества.

Конфликт интересов – это ситуация, при которой служебная деятельность должностного лица непосредственно затрагивает его собственные материальные либо нематериальные выгоды (например, карьерные перспективы), а также положение близких родственников или друзей. Такие ситуации создают условия для злоупотреблений властью, коррупции и принятия решений, выгодных исключительно определенным лицам, а не обществу в целом.

---

[106] Медведева Н.М., Чуликова Т.И. Ретроспектива законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации / Н.М. Медведева, Т.И. Чуликова // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 1 (78). С. 113 – 119.

[107] Алиева З.А. Трудовое законодательство и законодательство о гражданской службе: сравнительный анализ / З.А. Алиева // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. № 3. С. 79 – 82.

Последствиями конфликтов интересов становятся существенные риски снижения доверия населения к деятельности органов публичной власти и ослабления эффективности государственного управления. Ведь именно наличие конфликта интересов зачастую порождает подозрения в несправедливости принимаемых решений, ведет к росту социальной напряженности и снижению легитимности властных институтов.

В условиях глубоких преобразований системы государственного управления Российской Федерации правовой взгляд на регламентацию ограничений, действующих в отношении государственных гражданских служащих, не может оставаться неизменным. Сегодняшняя ситуация отличается активным пересмотром соответствующих юридических положений и необходимостью их адаптации к реалиям текущего времени, отражающих специфику современной стадии социально-экономической и политической эволюции государства.

Формирование условий для оптимального выполнения функций государственного аппарата, способствующего устойчивому развитию российского общества и укреплению основ демократического правления, представляет собой целенаправленный и систематический процесс, ориентированный на реализацию стратегических целей, среди которых важнейшими являются:

– повышение уровня профессиональной компетентности сотрудников госаппарата;

– усиление эффективности деятельности государственных органов, предприятий и учреждений;

– увеличение прозрачности работы властных структур;

– улучшение качества принимаемых государственными должностными лицами управленческих решений.

Анализируя Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который регулирует деятельность государственных гражданских служащих, устанавливает порядок прохождения ими службы, права и обязанности работников данной сферы деятельности, следует обратить внимание на ряд важных аспектов.

Во-первых, указанный нормативно-правовой акт отличается определенностью формулировок и положений, касающихся вопросов профессиональной этики государственных служащих. В отличие от предыдущих законодательных актов, где положения о служебной этике были сформулированы расплывчато и допускали двойную интерпретацию, данный закон подробно описывает требования к поведению госслужащих, стремясь минимизировать возможность различного толкования указанных норм.

Однако наряду с позитивными сторонами, существуют и недостатки, которые ограничивают полноценную реализацию законодательства на практике и толкования с доктринальной точки зрения. Одним из наиболее значимых недостатков является отсутствие конкретных инструментов претворения в жизнь предписанных законом требований.

Эффективность любого нормативного акта во многом зависит от наличия специализированных организаций, форм и методов контроля над соблюдением установленных правил и стандартов поведения. Закон же ограничивается лишь общими положениями, указывая на необходимость соблюдения определенных норм, однако не предлагает реальных механизмов обеспечения выполнения этих требований.

Как отмечалось ранее, государственные гражданские служащие наделяются значительными полномочиями во многих областях государственного управления в целях исполнения функций государственных органов.

Исторически сложилось так, что должностные лица нередко использовали предоставленные им административные ресурсы в личных интересах, либо вопреки интересам общества и государства. Такое поведение получило название «чиновничий произвол», когда должностные лица превышают свои полномочия или действуют неправомерно ради личной выгоды.

Исходя из данного опыта, российское общество осознало необходимость введения определенных правовых рамок и мер контроля над деятельностью государственных служащих. Эти меры выражаются через ограничения и запреты, направленные на защиту прав граждан и предотвращение нарушения закона.

Основной целью вводимых ограничений является создание системы правового регулирования, защищающей население от проявлений коррупции, злоупотреблений служебным положением и иных незаконных действий должностных лиц. Ограничения включают запрет на использование своего положения для получения преимуществ личного характера, недопущение конфликта интересов между должностными обязанностями и частными интересами государственного служащего, соблюдение этических норм поведения, прозрачность принимаемых решений и ответственность.

Установление ограничительных механизмов направлено на повышение эффективности работы государственного аппарата, укрепление доверия населения к государственным структурам и обеспечение верховенства права во всех аспектах государственной деятельности.

С целью недопущения различных видов злоупотреблений в профессиональной деятельности государственных гражданских служащих и обеспечения необходимых условий для их полной независимости от влияния различных государственных органов власти, политических партий, общественных организаций, коммерческих предприятий и иных структур, законодательное регулирование устанавливает такие специальные правила поведения данной категории работников.

Эти нормы предусматривают четкий перечень ограничений и запретов, направленных на предотвращение конфликта интересов между должностными обязанностями гражданского служащего и его личной заинтересованностью либо влиянием внешних факторов. В частности, законодательство обязует сотрудников органов государственной службы заниматься исключительно вопросами государственного управления и выполнения возложенных на них функций, исключая любые другие виды деятельности, способные нанести ущерб интересам государства или общества.

Таким образом, закон создает правовую основу для защиты публичных интересов, обеспечивает беспристрастность принятия решений государственными

органами и предотвращает возможные коррупционные проявления среди гражданских служащих.

Раскрывая понятие «ограничения» в отношении государственной гражданской службы важно правильно понимать, что под этим понятием подразумеваются и условия, при которых гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а также определенные условия, при которых субъект правовых отношений не может находиться на государственной гражданской службе и обязан сложить полномочия.

Ряд ученых-правоведов рассматривают ограничения прав как установление их границ – пределов действия[108]. А.В. Малько полагает, что «правовое ограничение – это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»[109].

В.А. Козбаненко, определяя правовые ограничения, утверждает, что они, представляют собой установленные законом пределы, выходить за рамки которых нельзя, но в которых могут совершаться любые действия, либо только те, которые предписаны, а все остальные запрещены.

Правовые запреты – это установленные нормами права пределы, воспрещающие совершение определенных действий и выраженные в категорической форме посредством возложения прямой юридической обязанности не совершать какие-либо действия в условиях, предусмотренных правовой нормой[110].

Другими словами, под ограничениями, связанными с гражданской государственной службой, понимаются установленные Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами условия и правила,

---

[108] Рассолова Е.Ш. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Рассолова Евгения Шамильевна. М., 2009. С. 4.

[109] Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: монография / А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С. 91.

[110] Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание: монография / В. А. Козбаненко. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации гос. служащих, 2003. С. 94.

ставящие гражданского служащего в определенные правовые рамки, выходить за которые запрещено. Они обусловлены особым правовым режимом гражданского служащего и предназначены для обеспечения его эффективной профессиональной деятельности, установления препятствий для возможного злоупотребления своими полномочиями, соблюдения служащим прав и свобод граждан, создания условий для независимой служебной деятельности[111].

Проблематика правовых ограничений должностных лиц гражданской службы являлась предметом систематического изучения отечественных правоведческих наук уже начиная с конца XIX столетия. В рамках теоретико-правовых исследований рассматривалась сущность и содержание комплекса юридических запретов и ограничений, установленных нормативными актами государства применительно к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы, включая выявление оснований, целей и функций указанных ограничительных мер в контексте обеспечения законности, эффективности функционирования государственного аппарата и защиты публичных интересов. А.Л. Градовский писал: «Должности, имея своим назначение осуществление государственных целей, не могут быть рассматриваемы как пассивное орудие личных целей того или другого представителя власти.»[112]. Доказательства необходимости установления таких ограничений приводили также профессоры А.С. Алексеев, Е.П. Карнович, И.Н. Катаев, Н.М. Коркунов и другие ученые императорского периода отечественного государствоведения.

В советское время проблемы ограничений прав служащих государственного аппарата почти не рассматривались. Учение о государственной службе фактически оказалось вне поля внимания юристов советской эпохи.

Современная Россия характеризуется возрождением института государственной службы, что обусловило необходимость формирования правового положения госслужащих, включая установление правовых рамок деятельности

---

[111] Ананьев Н.В. Административно-правовое положение (статус) государственного гражданского служащего Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ананьев Николай Владимирович. М., 2008. С. 109.
[112] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Органы управления. СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1875-1881, 1876. С. 9. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_002573994 (дата обращения: 02.06.2024).

сотрудников госорганов через ограничения и запреты, предусмотренные законом. Возникла потребность создать механизм, способный минимизировать злоупотребления властью чиновниками и искоренять коррупционные проявления в государственном аппарате. Для достижения этой цели и был принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», по смыслу статьи 16 которого, ограничениями признаются обстоятельства, препятствующие приобретению или влекущие утрату правового статуса государственного гражданского служащего. Можно сказать, что установленные ограничения по своей природе являются основаниями для отказа в предоставлении или одностороннего лишения государственного гражданского служащего такого статуса государством, то есть являются обязательными предпосылками, определяющими факт наличия правового статуса у государственного гражданского служащего[113].

Систему ограничений и запретов, действующих в области государственной гражданской службы, принято разделять на два типа: общие ограничения и запреты и специальные ограничения и запреты.

Общие ограничения и запреты распространяются абсолютно на всех государственных гражданских служащих вне зависимости от уровня, сферы деятельности или специфики выполняемых функций и устанавливаются исключительно федеральными законами.

Специальные ограничения и запреты обусловлены особенностями конкретных должностных обязанностей и могут вводиться подзаконными правовыми актами применительно к различным категориям государственных служащих. Такие правила применяются, например, к сотрудникам аппарата Государственной думы и Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, дипломатическим служащим, государственным служащим Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и другим аналогичным структурам.

---

[113] Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кулакова Юлия Михайловна. М., 2006. С. 81.

Альтернативная классификация данного составляющего правового статуса государственного гражданского служащего основана на временном (хронологическом) принципе. В зависимости от момента возникновения, осуществления и окончания соответствующих правовых отношений выделяются следующие группы ограничений и запретов:

– ограничения и запреты, обусловленные поступлением на государственную гражданскую службу;

– ограничения и запреты, действующие в период исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими;

– ограничения и запреты, сохраняющиеся после расторжения служебного контракта.

Более подробно запреты, включая частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой, автор рассмотрит во втором параграфе настоящей главы диссертации.

Итак, под ограничениями, связанными с государственной гражданской службой, понимаются установленные Конституцией Российской Федерации и другими нормативно-правовыми актами условия и правила, ставящие гражданского служащего в определенные правовые рамки, выходить за которые запрещено. Они обусловлены особым правовым режимом государственного гражданского служащего и предназначены для обеспечения его эффективной профессиональной деятельности, установления препятствий для возможного злоупотребления своими полномочиями, соблюдения служащим прав и свобод граждан, создания условий для независимой служебной деятельности[114].

При этом, использование в статье 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» понятия «ограничение» не умаляет конституционного права на равный доступ к государственной гражданской службе, не ослабляет его действия и не означает исключений из него. Оно призвано конкретизировать, как (каким образом и на

[114] Ананьев Н.В. Указ. соч. С. 112.

основании чего) регулируются отношения в этой сфере. Правовые ограничения, таким образом, призваны обеспечить сочетание субъективных притязаний гражданина на занятие определенной должности государственной гражданской службы с позитивным требованием соответствия ей.

В целом, научным юридическим сообществом неоднократно давалась конституционная оценка ограничениям государственных гражданских служащих.

Однако, рассматривая составляющие правового статуса государственного гражданского служащего посредством дуализма публично-правового и частноправового методов правового регулирования, невозможно проигнорировать оценку таких ограничений на предмет баланса интересов трудовой деятельности самого гражданского служащего и коэффициента полезного действия для общества.

В первую очередь Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничивает возможность прохождения государственной гражданской службы по причинам, связанным с личностью гражданина, например, отсутствие необходимого объема дееспособности или наличие определенных видов заболеваний.

Для корректной дефиниции понятия «дееспособность», представляющего собой юридически значимую категорию, целесообразна апелляция непосредственно к положениям гражданского законодательства, где указанное понятие находит свое нормативное закрепление и получает четкое правовое наполнение.

Так, пункт 1 статьи 21 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет дееспособность гражданина как самостоятельную способность гражданина приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Соответственно, полная дееспособность означает, что человек осознает свои действия, может руководить ими и нести ответственность, что вытекает из положений пункта 1 сатьи 30 Гражданского кодекса Российской Федерации о недееспособности.

Ключевыми элементами данного положения являются два основных составляющих – субъект и объект правовой защиты, касающиеся ограничений дееспособности граждан вследствие различных зависимостей.

Субъектом защиты законодатель определяет конкретную категорию лиц, обладающих правом инициировать процедуру ограничения дееспособности человека, страдающего от игровой зависимости, алкоголизма либо наркозависимости. Эти лица являются заинтересованными, поскольку непосредственно страдают от поведения указанного гражданина. Закон специально выделяет именно членов семьи (родственников), находящихся рядом с таким человеком, которые заинтересованы в сохранении или восстановлении нормальной жизни своей семьи и обеспечении порядка имущественных отношений.

Объектом защиты выступают также конкретные частные интересы граждан, возникающие из семейных отношений и затрагивающие права на собственность, ведение домашнего хозяйства, обеспечение нормального функционирования семейной ячейки общества. Важно отметить, что закон акцентирует внимание именно на интересах отдельных людей, а не общественных или государственных интересах в целом. То есть предметом регулирования выступает защита частной сферы жизни конкретного индивида, который сталкивается с угрозами своему благополучию вследствие указанных обстоятельств.

Логика законодателя базируется на обоснованной предпосылке: лицо, страдающее от пристрастий, сталкиваясь с существенными затруднениями в обеспечении должного уровня жизни своей семьи вследствие ухудшения состояния здоровья, нестабильного психологического состояния и общего снижения качества жизни, априори неспособно качественно реализовывать значимые социальные функции и выполнять обязательства, имеющие общественное значение, включая профессиональные обязанности, участие в общественной деятельности и исполнение иных важных ролей государственного управления.

Публично-правовые механизмы в силу своей юридической природы основаны на необходимости в обеспечении надежности и стабильности функционирования субъектов, чья деятельность оказывает значительное

воздействие на интересы неопределенного круга лиц. Наличие зависимости существенно уменьшает шансы успешного исполнения профессиональных обязанностей и увеличивает риски причинения вреда третьим лицам. Именно поэтому законом предусмотрены соответствующие ограничения для лиц, имеющих подобные зависимости, исключающие возможность занятия должностей или осуществления деятельности, предполагающей ответственность перед широким кругом заинтересованных сторон.

Вместе с тем, важно учитывать, что вопрос признания гражданина недееспособным затрагивает интересы различных сторон, включая самого человека, его семью и общество в целом. В частности, когда речь идет о государственных гражданских служащих, чья профессиональная деятельность тесно связана с выполнением трудовых обязанностей, особое внимание должно уделяться соблюдению баланса между интересами всех участников процесса.

Законодатель предусматривает возможность обращения в суд членов семьи лица, чья дееспособность вызывает сомнения, однако, основанием для такого обращения является именно материальное положение семьи. Это означает, что финансовые обстоятельства играют ключевую роль при принятии решения о признании кого-либо недееспособным, поскольку расходы на содержание такого гражданина ложатся, преимущественно, на плечи близких родственников либо государства.

Таким образом, следует обратить внимание на проблему баланса между необходимостью защиты прав граждан (включая право каждого на трудовую деятельность), обеспечением надлежащего уровня материальной поддержки членов его семьи и предотвращением злоупотреблений в данной сфере. С учетом указанных обстоятельств, во-первых, следует признать целесообразной постановку вопроса о недееспособности лишь после тщательного анализа материального положения заинтересованных лиц и учета особенностей профессиональной деятельности члена семьи заявителя, особенно, если речь идет о государственном гражданском служащем, который ранее выполнял профессиональные обязанности,

сопряженные со служением государственным интересам, одновременно являющимися для него трудовой деятельностью, приносящей доход.

Целесообразно в таком случае вновь обратиться к вопросу расширительного толкования понятия иных гарантий государственных гражданских служащих, составляющих его правовой статус и установленных федеральными законами, через призму принципа социальной ответственности работодателя, предполагающего сохранение уровня обеспечения жизнедеятельности работников, временно прекращающих трудовую деятельность, например, вследствие наступления беременности и родов (декретный отпуск), а также иных категорий сотрудников, оказавшихся в затруднительной жизненной ситуации объективного характера. Более того, само состояние ограничения позволяет попечителям получать заработную плату за лицо, признанное ограниченно дееспособным, но не в контексте прохождения и прекращения государственной гражданской службы. Это влечет риск падения уровня ее привлекательности в профессиональной ориентации по сравнению с трудовой деятельностью, не наделенной специфическим статусом, потому как сомнительно равенство предоставленных гарантий возложенным ограничениям.

Препятствует поступлению на государственную гражданскую службу и является основанием для прекращения служебного контракта также и наличие у государственного гражданского служащего заболевания из Перечня, утвержденного Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 апреля 2025 г. № 201н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации федеральными государственными гражданскими служащими, государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинской организации»[115].

[115] URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411945376/ (дата обращения: 09.05.2025).

Вышеуказанный перечень ограничен психическими расстройствами и расстройства поведения, как связанными, так и не связанными с употреблением психоактивных веществ, а также болезнями нервной системы.

Подход законодателя с точки зрения прекращения трудовых отношений с государственным гражданским служащим в таком случае понятен. Во-первых, человек, занимающий должность государственного гражданского служащего и одновременно страдающий серьезными психическими расстройствами либо нервными заболеваниями, объективно представляет собой потенциальную угрозу безопасности общества. Это связано с тем, что лица с подобными нарушениями здоровья часто испытывают трудности в адекватной оценке ситуации, принятии решений и управлении собственными эмоциями.

Во-вторых, такая ситуация создает риск неэффективности выполнения должностных обязанностей. Психические заболевания зачастую сопровождаются снижением концентрации внимания, нарушением памяти, неспособностью принимать взвешенные решения и поддерживать нормальную коммуникацию с коллегами и гражданами. В результате государственный служащий не сможет полноценно исполнять служебные функции, обеспечивать выполнение поручений и соблюдать установленный порядок работы государственных органов.

Однако неразрешенной остается ситуация, в которой может быть установлена причинно-следственная связь между периодом прохождения государственной гражданской службы, характеризующейся повышенной степенью социальной ответственности и уровнем психофизиологического напряжения, с моментом выявления, при прохождения государственным гражданским служащим диспансеризации, заболевания, влекущего расторжение служебного контракта.

Также пункт 5 части 1 статьи 16 Федерального закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает ограничение, не позволяющее родственникам находиться на государственной гражданской службе в одном или в соподчиненных государственных органах при условии, что они будут связаны непосредственной подчиненностью или подконтрольностью.

Это положение предусматривает запрет на одновременную службу близких родственников (например, супругов, родителей и детей, братьев и сестер), когда один государственный гражданский служащий находится в непосредственном административном подчинении другому, являющемуся по совместительству его близким родственником, или, если одно должностное лицо непосредственно контролирует деятельность другого, своего близкого родственника.

С точки зрения выполнения функций государственного управления и целей обеспечения эффективности работы государственной гражданской службы, данное законодательное ограничение представляется обоснованным и необходимым ввиду предотвращения возможных ситуаций возникновения конфликта интересов между государственными гражданскими служащими-родственниками. Конфликт интересов возникает тогда, когда служебная деятельность вступает в противоречие с интересами стороны, имеющей личную заинтересованность, вследствие чего возможны злоупотребления властью, проявление фаворитизма, создание благоприятных условий исключительно для себя или членов своей семьи.

Таким образом, главная цель введения данного ограничения – предотвратить возможность проявления коррупции и других правонарушений среди государственных гражданских служащих, повысить прозрачность деятельности органов государственной власти, обеспечить объективность принимаемых решений и доверие общества к институту государственной службы.

Вместе с тем такое ограничение создает целый ряд правовых проблем и вызывает сомнения относительно соблюдения ряда фундаментальных принципов государственного управления.

Во-первых, оно нарушает принцип равного доступа граждан к занятию государственных должностей. В условиях демократического государства граждане имеют одинаковые права и возможности независимо от пола, возраста, национальности, социального происхождения и семейного положения. Ограничение приема близких родственников ставит тех, кто имеет членов семьи среди сотрудников государственного аппарата, в заведомо неравное положение перед теми, чьи родственники там не работают.

Во-вторых, это противоречит принципу подбора трудовых (служебных) кадров исходя исключительно из уровня квалификации, опыта работы и профессиональных качеств кандидатов – принципа профессионализма и компетентности. Важность личной профессиональной пригодности гражданина в выполнении должностных обязанностей ставится под сомнение фактом простого существования родственной связи. Такой подход снижает объективность отбора специалистов, делая возможным выбор не в пользу квалификации лишь по признаку родства в органах власти.

Третья проблема заключается в отсутствии четкой правовой регламентации последствий ограничений. Законодательство Российской Федерации определяет запрет принятия близкого родственника на работу в одно ведомство с уже работающим членом семьи, однако оставляет нерешенными ситуации, возникающие после их трудоустройства.

Например, законом никак не урегулированы случаи возникновения родства между сотрудниками уже после начала их службы, когда оба занимают должности государственной гражданской службы одновременно.

Кроме того, статья 12 Семейного кодекса Российской Федерации провозглашает право каждого гражданина вступить в законный брак, следовательно, каждый гражданин вправе создать семью вне зависимости от своего должностного статуса и правового положения. Тем не менее, законодателем допущена возможность прекращения карьеры служащего, который связал себя узами брака со служащим того же государственного органа. Это создает серьезные препятствия для реализации права на заключение браков и семейной жизни, ограничивая уже личную свободу государственных гражданских служащих как граждан своей страны.

Также остается неясной правовая природа понятия «подконтрольности». Под контролем подразумевается широкий спектр ситуаций, начиная от непосредственной административной подчиненности вплоть до общего руководства, включающего контроль через косвенные механизмы воздействия. Размытое понимание данного термина порождает трудности интерпретации

публично-правовых норм применительно к конкретным ситуациям и открывает простор для злоупотреблений.

Таким образом, рассмотренная мера представляется сомнительной с точки зрения принципов правовой определенности и соразмерности вводимых ограничений преследуемым целям, на необходимость соблюдения которых уже неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, подчеркивая, что любые меры по ограничению прав государственных служащих должны быть четко сформулированы, оправданы общественными интересами и не должны приводить к неоправданным ограничениям прав и свобод личности[116].

В частности, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина, ставящих под сомнение законность некоторых запретов и ограничений в правовом статусе государственных служащих, несмотря на гарантированные Основным законом страны верховенство прав и свобод человека и гражданина и недопущение любых их ограничений, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации допускает возможность такого ограничения в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом подчеркивается, что такое ограничение должно отвечать требованиям справедливости, адекватности, пропорциональности и соразмерности.

Оценивая ограничения и запреты на государственной гражданской службе, Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что характер выполняемой государственными гражданскими служащими деятельности и предъявляемые к ним квалификационные требования предопределяют наличие ограничений. Причем данные ограничения компенсируются предусмотренными законодательством гарантиями, что согласуется со специфическим правовым статусом государственных гражданских служащих и принципами организации

[116] Спиридонова Ю.А. Запреты и ограничения для государственных служащих: баланс между публичным интересом и личной свободой / Ю.А. Спиридонова // Международный научный журнал «Вестник науки». 2025. № 6 (87). С. 794 – 799.

государственной службы. В связи с этим в удовлетворении жалоб Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолину было отказано, а существующие ограничения и запреты на государственной гражданской службе были признаны обоснованными и соответствующими Конституции Российской Федерации.

Суд посчитал, что конституционно-правовой смысл данной нормы согласуется со специальным правовым статусом государственных гражданских служащих. Служащие обеспечивают исполнение полномочий органов государственной власти, поэтому публичное возражение или порицание может затруднить отношения служебной лояльности и сдержанности, а также подорвать авторитет государственной власти, т.е. с основы конституционного строя, а, следовательно, лишить государственную службу ее конституционного и практического смысла. Но такой запрет не носит абсолютного характера, если не наносит ущерб государственной власти[117].

Ограничения являются неотъемлемой частью правового статуса государственных гражданских служащих, обусловленной спецификой исполнения обязанностей государственной гражданской службы, определяемой ее публично-правовым характером. Российское законодательство, аналогично законодательству ряда зарубежных стран, традиционно закрепляет данные ограничения непосредственно в разделе, регламентирующем правовой статус государственных гражданских служащих, признавая их важнейшими компонентами уникального правового положения указанных субъектов правоотношений.

Анализ гражданско-правовых отношений в контексте правового статуса государственного гражданского служащего, обнаруживает их частноправовую природу, что подтверждается апеллированием публично-правовых норм к специфичным оценочным категориям, присущим гражданскому праву.

Функции охраны и защиты, а также контролирующая, коммуникативная, воспитательная, мотивационная функция ограничений, устанавливаемых для

---

[117] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П «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» // Российская газета. 2011. 13 июля

государственных гражданских служащих, направлены на достижение общих целей административно-правового регулирования, способствуют, как строительству правового государства с развитыми демократическими институтами, так и поступательному развитию общества.

При этом условное служение публично-правовым целям не воспрещает ограничениям, связанным с государственной гражданской службой, носить частноправовой характер, не противоречит ему.

Анализ правового статуса государственных гражданских служащих, включая установленные ограничения, показывает, что этот статус характеризуется комплексом элементов, определяющих их права и обязанности в самых различных сферах. Служащие имеют право на защиту своих интересов, однако это право ограничивается служебными обязательствами и нормами, предписанными законом.

В предыдущем параграфе диссертации автором посредством рассмотрения правового статуса государственного гражданского служащего как многогранного механизма, в котором переплетаются элементы как публичного, так и частного права, были рассмотрены нарушения государственным гражданским служащим иных возложенных статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничений, привлечение к ответственности за которые без применения норм частного права невозможно.

Запреты частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой, а также частноправовая (гражданско-правовая) ответственность за их нарушения будут рассмотрены в следующих структурных элементах диссертации.

2.2. Запреты частноправового характера, связанные с государственной гражданской службой

С 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками»[118], статьей 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»[119] вступили в силу положения Конституции Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В связи с этим первоочередной задачей нормотворческой деятельности в области законодательства о государственной гражданской службе стали подготовка законодательных инициатив, основанных на новых положениях Конституции Российской Федерации[120].

Как и ожидалось, произошло значительное количество изменений. Основной причиной таких изменений стало стремление к повышению уровня прозрачности и

---

[118] Указ Президента Российской Федерации от 03 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Российская газета. 2020. 04 июля.

[119] Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 04 июля.

[120] Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации / С.В. Пчелинцев, Н.М. Исаева // Государственная служба. 2020. № 4 (126). С. 6 – 16.

ответственности государственного аппарата, а также противодействие коррупции, которая остается актуальной проблемой.

Одним из последствий вышеупомянутых изменений стало ужесточение ответственности за нарушения в сфере государственной службы. Законодательство стало предусматривать более строгие меры воздействия на чиновников за неисполнение своих обязанностей или за деяния, которые могут быть расценены как коррупционные[121].

Это, в свою очередь, формирует особую культуру работы в государственном аппарате, основанную на правопорядке, но не умаляет дискуссии на предмет чрезмерности ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, в том числе, в контексте несоответствия таких ограничений и запретов закрепленным правам и гарантиям государственных гражданских служащих как таких же неотъемлемым элементам их правового статуса.

В рамках данного параграфа будут рассмотрены несколько ключевых тем. Во-первых, будет проведен анализ изменений в законодательстве, касающихся запретов для государственных гражданских служащих как составляющего их правового статуса, с акцентом на причины и последствия таких изменений, что позволит выявить – как законодательные инициативы отражают современные вызовы и потребности общества. Во-вторых, особое внимание будет уделено отдельным видам запретов, механизм реализации которых обнаруживает их частноправовую природу.

Правовой статус государственного служащего представляет собой закрепленную Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством совокупность полномочий (прав и обязанностей), ограничений и запретов, требований, предъявляемых к служебному поведению, а также мер юридической ответственности и предоставляемых государством социальных гарантий[122].

---

[121] Махаев Р.М. Коррупционный компонент в сфере государственной гражданской службы: некоторые проблемные аспекты / Р.М. Махаев // Международный научный вестник. 2025. № 1. С. 25 – 28.
[122] Ананьев Н.В. Указ. соч. С. 26.

Система нормативного регулирования правового статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации представляет собой комплексный межотраслевой институт, охватывающий нормы конституционного, административного, трудового, гражданского, финансового и уголовного права.

Опыт функционирования и совершенствования системы государственной гражданской службы в Российской Федерации свидетельствует о стабильной тенденции возрастания значения положений публично-правовых норм и параллельного уменьшения влияния норм частного права в регулировании взаимоотношений государства и государственных служащих.

При этом произошедшими прогрессивными переменами в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, в том числе по вопросам государственной гражданской службы, в законодательстве Российской Федерации защита интересов личности поставлена на первое место. Права личности являются высшей ценностью, и все государственные гражданские служащие обязаны признавать, соблюдать и защищать интересы, права и свободы человека и гражданина. За их нарушение чиновники привлекаются к предусмотренной законом ответственности.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», принятый в 2004 году, определяет основные правовые, организационные, финансовые и экономические условия прохождения государственной гражданской службы. Этот нормативный акт регулирует широкий спектр вопросов, связанных с правовым статусом сотрудников госслужбы, включая заключение служебного контракта, служебное время и время отдыха, должностной регламент, проведение конкурса при поступлении гражданина на гражданскую службу и аттестаций, систему оплаты труда, предоставление государственных гарантий, мер поощрений и наград, соблюдение служебного распорядка государственного органа, а также деятельность подразделений по вопросам государственной службы и кадров.

Поскольку гражданский служащий – это, прежде всего, гражданин своей страны, на которого в полной мере распространяются все конституционные нормы,

в том числе норма о приоритете прав и свобод личности, законодатель, устанавливая перечень элементов правового статуса государственных гражданских служащих, начинает именно с их основных прав, а уже затем идут обязанности, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, и т.д.

Аргументация в пользу приоритета прав государственных служащих над обязанностями, безусловно, убедительна, но не бесспорна. В современной юридической науке по данной проблеме существует плюрализм мнений.

Например, позиции первенства служебных обязанностей придерживаются ученые-юристы Д.Н. Бахрах, В.А. Козбаненко, Ю.А. Тихомиров и некоторые другие. Ими высказано теоретическое положение о том, что основной элемент должности – это обязанности, а права носят вторичный характер, поскольку они прямо или косвенно создают условия для надлежащего выполнения обязанностей[123].

На этом основании Д.Н. Бахрах утверждает, что служебные права носят вторичный, и даже обеспечивающий характер. Их объем призван создать служащему надлежащие условия для выполнения обязанностей. В.А. Козбаненко определяет субъективные права государственных служащих как исключительно производные от государственно-служебных полномочий и их служебных обязанностей[124].

Профессор Ю.А. Тихомиров также считает, что «государственный служащий наделяется правами для выполнения обязанностей, предусмотренных статусом должности»[125].

По мнению автора диссертации наиболее объективно права и обязанности государственных гражданских служащих следует рассматривать только в единстве с точки зрения соизмеримости как взаимодействующих элементов правового статуса государственных служащих. Оба элемента – права и обязанности –

---

[123] Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие / Д.Н. Бахрах. М.: Проспект, 2007. С. 59.
[124] Козбаненко В.А. Работодатель-государство: новые требования к поведению чиновников / В.А. Козбаненко // Кадровое дело. 2009. № 6. С. 12 – 15.
[125] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции: монография / Ю.А. Тихомиров. М.: изд. Тихомирова М.Ю., 2001. С. 218.

находятся на одном уровне иерархии, обладают одинаковой значимостью и оказывают влияние друг на друга.

Принцип единства и тесной взаимосвязи прав и обязанностей является основополагающим аспектом правовой природы статуса государственных служащих. Права существуют в контексте исполнения должностных обязанностей, а сами обязанности реализуются через предоставление соответствующих прав.

Это утверждение также подкрепляется практическими проявлениями функций правового статуса государственного служащего, среди которых выделяются такие аспекты, как исполнение возложенных полномочий, обеспечение эффективности деятельности государственных органов, соблюдение норм законодательства и служение обществу.

При этом вопрос о функциях правового статуса государственного служащего также остается предметом активных научных дискуссий и требует дальнейшего углубленного изучения в рамках отдельных научных исследований.

Правовой статус государственного гражданского служащего представляет собой комплексное явление, характеризуемое не только атрибутивным наполнением, определяющим принадлежность субъекта к определенной категории должностных лиц, но и функциональной спецификой, отражающей особенности реализации властных полномочий и исполнения служебных обязанностей в рамках установленного нормативного правового регулирования.

Исследование данного вопроса показывает, что внутренняя структура правового статуса выстроена таким образом, что ее составляющие наделены взаимообеспечивающим характером, влекущем достижение общественного блага, но ограничивающим деструктивное поведение государственных гражданских служащих.

Так, права и свободы государственных гражданских служащих обеспечивают надлежащее выполнение ими возложенных обязанностей, ответственность – конструктивное поведение, установленные ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой, препятствуют проявлению внесистемной активности, тогда как предусмотренные государством социальные гарантии

способствуют поддержанию устойчивого положительного отношения к исполнению служебных функций.

На сегодняшний день, в условиях социально-экономической нестабильности общества и стремительного роста уровня инфляции, обеспечение государственным гражданским служащим гарантированной занятости, стабильной и адекватной оплаты труда, высококачественного медицинского обслуживания и пенсионных выплат, а также прочих форм социальной поддержки выступает ключевым фактором привлечения квалифицированных кадров на государственную гражданскую службу и способствует повышению ее привлекательности среди населения. В современных реалиях государственная гражданская служба должна характеризоваться высокой степенью мотивации сотрудников, статусом значимости, авторитета, положительного влияния, привлекательности и уважения.

Подчеркивая потенциал престижа государственной службы в обществе, преследуя наиважнейшие цели для оздоровления государственного аппарата – искоренение коррупционных проявлений и разрешение конфликтов интересов на государственной службе, 12 января 2004 года Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своем вступительном слове на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией отмечал: «Не нужно стесняться, мне кажется, повышать материальное благосостояние, повышать заработную плату чиновников, но их деятельность должна быть прозрачной, открытой и абсолютно понятной обществу.»[126].

В предыдущем параграфе диссертации автор приводил доводы Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, что предопределенные характером выполняемой государственными гражданскими служащими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, ограничения должны быть компенсированы предусмотренными законодательством гарантиями, что согласуется со специфическим правовым

---

[126] Вступительное слово Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г. // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/22279 (дата обращения: 05.06.2024).

статусом государственных гражданских служащих и принципами организации государственной службы.

Тем не менее, традиция приоритета обязанностей государственных служащих над их правами в отечественной юриспруденции превалирует. Это объясняется, прежде всего, историческими факторами – строительством Российского государства как «служилого»[127].

Многие российские ученые-юристы XIX столетия, включая Алексеева А.С.[128], Коркунова Н.М.[129], Катаева И.Н.[130] и Нелидова Н.К.[131], подчеркивали приоритет обязанностей государственных служащих Российской империи над всеми иными элементами их правового статуса.

В советской юридической науке, обусловленной спецификой функционирования авторитарного государства, применительно к правам и обязанностям государственных служащих утвердилось предельно жесткое представление, согласно которому приоритет отдавался исключительно должностным обязанностям, тогда как права практически игнорировались.

М.С. Почиталин в этой связи писал: «Предоставляемые государственному служащему права в соответствии с занимаемой им должностью являются средством для выполнения служебных обязанностей по должности. Действуют эти права только во время состояния государственного служащего на службе в той или другой должности в государственном аппарате. Использование служебных (специальных) прав во внеслужебных отношениях или в несоответствии с целями,

---

[127] Ананьев Н.В. Указ. соч. С. 46.

[128] Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций ординарного профессора императорского Московского университета / А.С. Алексеев. 4-е изд. М.: Типография Общества распространения полезных книг, 1897. URL:https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=131124-aleksyeev_a.s._russkoe_gosudarstvennoe_pravo._konspekt_lektsii._izd._4-ye._m._1897 (дата обращения: 05.06.2024).

[129] Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. 6-е изд. СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1908. С. 58. URL:https://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/korkunov_nm_russkoe_gosudarstvennoe_pravo_tom_i_vvedenie_i_obshchaya_chast/ (дата обращения: 05.06.2024).

[130] Катаев И.М. Дореформенная бюрократия по запискам, мемуарам и литературе / И.М. Катаев. СПб.: типолитография «Энергия», 1914. С. 62. URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01004190202 (дата обращения: 05.06.2024).

[131] Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы / Н.К. Нелидов. Ярославль: тип. Губ. зем. Управы, 1874. С. 126. URL: https://www.prlib.ru/item/464014 (дата обращения: 05.06.2024).

для которых они предназначены, квалифицируются как незаконное действие, влекущее дисциплинарную или уголовную ответственность»[132].

Впервые после распада Союза Советских Социалистических Республик элементы правового положения в контексте правового статуса государственных служащих были определены главой 3 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»[133].

Согласно положениям вышеуказанного закона среди элементов правового статуса законодатель выделил: права государственного служащего, основные обязанности, ограничения, связанные с государственной службой, гарантии для государственного служащего, ответственность государственного служащего.

Пришедший ему на смену в 2004 году Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», уточнив в названии главы 3 понятие правового положения гражданского служащего его правовым статусом, дополнил ранее установленные его элементы запретами, связанными с гражданской службой, требованиями к служебному поведению, положениями об урегулировании конфликта интересов на гражданской службе и предоставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Иначе говоря, законодатель существенно пересмотрел подход к составу элементов правового статуса государственного гражданского служащего, исключив из юридической конструкции данного статуса такие компоненты, как основные государственные гарантии гражданских служащих и ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, и переместил их в другие главы нормативного акта.

Сопоставление структур юридических составов и элементов правового статуса государственных гражданских служащих, установленных ранее

---

[132] Почиталин М.С. Основные вопросы советской государственной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Почиталин Михаил Саввич. М., 1955. С. 11.

[133] Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2003) // Российская газета. 1995. 03 июля.

действующим и актуальным федеральным законодательством о государственной гражданской службе, позволяет прийти к следующим выводам:

– законодатель расширил перечень прав государственных гражданских служащих, одним из которых стало право с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов;

– увеличено число новых обязанностей;

– отмечается тенденция ужесточения обязательных требований, предъявляемых к служебной деятельности государственных гражданских служащих.

Правовые новации законодательства о государственной гражданской службе представляют собой значимые изменения и дополнения, вносимые в правовую базу, регулирующую деятельность государственных гражданских служащих. Эти новеллы обусловлены необходимостью адаптироваться к современным условиям функционирования государственного аппарата, соответствовать актуальным требованиям общества и государства, а также решать проблемы, возникающие в практике работы органов власти и должностных лиц.

Это связано с объективной потребностью совершенствования системы государственного управления, повышения эффективности и прозрачности деятельности чиновников всех уровней, оптимизации структуры органов государственной власти, обеспечения баланса между правами и обязанностями госслужащих, предотвращения коррупции и иных злоупотреблений властью.

Сравнение современных норм и положений, регулирующих ограничения и запреты, связанные с гражданской службы, позволяет также выявить ряд существенных изменений по сравнению с предыдущим правовым актом. В частности, становится очевидным значительное расширение их перечня. Это выражается в том, что некоторые ранее существовавшие правовые ограничения были преобразованы в полноценную категорию запретов, которая отсутствовала в прежнем законодательстве. Таким образом, общее количество правовых рамок и мер воздействия существенно увеличилось, усиливая контроль над деятельностью

государственных гражданских служащих и ужесточая требования к соблюдению этических стандартов и правил поведения.

Например, в ранее действовавшем Федеральном законе 1995 г. был установлен запрет на приобретение и управление ценными бумагами. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. предусматривают, что приобретение ценных бумаг служащими запрещается в случаях, установленных федеральным законом. При этом конкретные случаи действующее федеральное законодательство не называет.

Наряду с этим, государственному служащему запрещается разглашать не только служебную информацию и сведения конфиденциального характера, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, но и сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (коммерческая тайна).

Вместе с тем, либерализация правового статуса, выразившаяся в предоставлении права государственному гражданскому служащему с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, акцентно ограничена законодателем рамками конфликта интересов.

Дополнение законодательства о правовом статусе государственных гражданских служащих нормами, регулирующими конфликты интересов, подчеркивает приоритетное значение соблюдения публичных интересов и предотвращения коррупционных проявлений перед традиционными принципами разделения частно- и публично-правового регулирования общественных отношений по признаку предмета и метода.

Таким образом, законодательное урегулирование вышеуказанных конфликтов призвано обеспечить баланс интересов и исключить ситуации, когда личные интересы государственных служащих вступают в противоречие с обязанностью добросовестно исполнять свои должностные полномочия во благо общества и государства. В данном контексте нормы права приобретают

интегративную природу, объединяя элементы частного и публичного права ради достижения общей цели – борьбы с факторами, способствующими возникновению и устойчивости коррупции среди государственных гражданских служащих.

Дополнительные примеры подобного сочетания норм частноправового и публично-правового характера, направленных на устранение условий возникновения коррупции в деятельности госслужащих, были проанализированы автором в третьем параграфе первой главы диссертации.

По своему содержанию запреты близки к правоограничениям государственного гражданского служащего, но не тождественны им и имеют свою специфику. В первом случае права и действия государственных гражданских служащих ограничиваются, во втором – императивно запрещаются. Кроме того, за несоблюдение запретов государственный гражданский служащий может быть привлечен к юридической ответственности. Несоблюдение ограничений может послужить основанием для незаключения служебного контракта либо неназначения на должность, но не привлечения к ответственности.

Институту частноправовой ответственности государственных гражданских служащих и защите гражданских прав автор посвятил главу 3 диссертации.

Из вышеизложенного следует, что установленные ограничения и запреты для государственных гражданских служащих представляют собой комплекс специально разработанных и нормативно установленных правил поведения, предусмотренных действующим законодательством. Данные правовые нормы строго регламентируют круг действий, от которых государственные гражданские служащие обязаны воздерживаться как в процессе исполнения должностных обязанностей, так и вне рамок своей официальной деятельности. Указанные ограничения и запреты обусловлены спецификой статуса государственных служащих, особой значимостью выполняемых ими функций и ответственностью перед обществом, что требует особого порядка регламентации, направленного на предупреждение коррупционных проявлений, злоупотребления полномочиями, возникновения конфликтов интересов и прочих нарушений профессионально-этических стандартов. Данные меры являются неотъемлемым элементом

профессиональной деятельности каждого государственного гражданского служащего, способствуя обеспечению законности, открытости и беспристрастности осуществления публичной власти.

Так, в силу части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц.

В настоящее время единственное легальное определение предпринимательской деятельности содержится в абзаце 3 пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации: она является самостоятельной, осуществляемой на свой риск, и направлена на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Однако единые подходы к сущностной характеристике рассматриваемого понятия до настоящего времени отсутствуют. На доктринальном уровне по многим аспектам ведется научная дискуссия: отдельные ученые отмечают узконаправленность определения, закрепленного в Гражданском кодексе Российской Федерации, его неполноту, сугубо отраслевой характер[134]; различие в подходах к пониманию содержания специалистами различных отраслей знаний (например, юристов и экономистов)[135]; ряду авторов представляется целесообразным исключить из легального определения предпринимательской деятельности слово «систематическое», относящееся к получению прибыли и использовать его для определения характера самой деятельности[136]; существуют сторонники более полного перечня признаков, свойств и функций предпринимательской деятельности, среди которых, например, инновационный характер предпринимательства, специальная ответственность, профессионализм,

---

[134] Олейник О.М. Понятие предпринимательской деятельности: теоретические проблемы формирования / О.М. Олейник // Предпринимательское право. 2015. № 1. С. 3 – 17.

[135] Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография / В.С. Белых. М.: Проспект, 2014. С. 178.

[136] Мицык Г. Ю. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2017. № 7. С. 5 – 11.

создание рабочих мест и др., в результате чего попытки определить рассматриваемое понятие продолжаются[137].

Значительный вклад в познание сущности предпринимательской деятельности вносит судебная практика: Третий арбитражный апелляционный суд в постановлении от 25 января 2008 г. по делу № А33-7119/2007[138] представляет свое видение признаков анализируемой деятельности, среди которых: учет хозяйственных операций по сделкам, устойчивые непосредственные связи субъекта с контрагентами по осуществляемым сделкам, взаимосвязь хозяйственных операций в определенный период времени. Следует отметить, что, указывая на недостаточную четкость правовой формулировки понятия предпринимательской деятельности, высшие судебные инстанции неоднократно принимали акты, направленные на формирование правовых позиций относительно нерешенных спорных вопросов данной сферы:

– пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» указывает на содержательное разграничение дохода предпринимателя и дохода собственника имущества[139];

– согласно Постановлению Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 53-ад06-2 в случае отсутствия цели получения прибыли изначально, деятельность не должна квалифицироваться в качестве коммерческой, предпринимательской[140];

– в соответствии с п.13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» извлечение прибыли является целью

---

[137] Шувалов И. И. Правовая категория «предпринимательская деятельность»: законодательная дефиниция и реальность // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 59 – 65.

[138] Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25 января 2008 г.№ А33-7119/2007-03АП-1545/2007 по делу № А33-7119/2007. URL: https://base.garant.ru/65439815/ (дата обращения: 05.06.2024).

[139] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» (в ред. от 07.07.2015) // Российская газета. 2004. 07 дек.

[140] Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 53-ад06-2. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1679331/ (дата обращения: 05.06.2024).

предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом; лицо, осуществляя предпринимательскую деятельности, должно ставить перед собой цель извлечения прибыли на постоянной основе, эта деятельность должна носить систематический характер[141];

– Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлениях от 22 июля 2002 г. № 14-П[142] и от 24 февраля 2004 г. № 3-П[143] пришел к выводам о том, что деятельность акционеров и заключение гражданами договоров банковского вклада относятся к иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Необходимо принять во внимание то обстоятельство, что понятие «предпринимательская деятельность» приводится, не только в Гражданском кодексе Российской Федерации, но и в ряде федеральных законов, а также используется многочисленная интерпретация: экономическая деятельность, хозяйственная деятельность, коммерческая деятельность, приносящая доход деятельность, профессиональная деятельность.

Запрещая государственным гражданским служащим заниматься предпринимательской деятельностью, законодатель имел своим намерением предотвратить ситуацию, когда гражданский служащий, используя свои полномочия, работал бы только на свой бизнес, а не на государство.

Государственным гражданским служащим законодательно запрещено ведение предпринимательской деятельности с целью предотвращения ситуаций, при которых государственный служащий мог бы использовать предоставленные

---

[141] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (вред. от 25.06.2019) // Российская газета. 2006. 08 нояб.

[142] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июля 2002 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // Российская газета. 2002. 01 авг.

[143] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Российская газета. 2004. 02 мар.

ему служебные полномочия исключительно в интересах собственного бизнеса, пренебрегая интересами государства. Предполагается, что гражданин, реализовав свое право поступления на гражданскую службу, приняв такое добровольное решение, обязан рассчитывать на удовлетворение своих материальных потребностей посредством получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета и должен отказаться от ведения любой коммерческой деятельности.

Вместе с тем, как указано в Обобщении правовых позиций и практики Суда Евразийского экономического союза, подготовленном Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации на основе решений и консультативных заключений, принятых Судом Евразийского экономического союза в период с декабря 2015 года по март 2022 года, коммерческая деятельность … является синонимом предпринимательской деятельности[144].

В силу подпункта «и» пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»[145] лицам, замещающим (занимающим) должности государственной гражданской службы и включенным в во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»[146] в соответствующий перечень должностей, запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках,

---

[144] Обобщение правовых позиций и практики Суда Евразийского экономического союза, 2022 г. Подготовлено Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. URL: https://www.vsrf.ru/documents/international_practice/31848/ (дата обращения: 05.06.2024).

[145] Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (в ред. от 10.07.2023) // Российская газета. 2013. 14 мая.

[146] Указ Президента Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» (в ред. от 15.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1506.

расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Помимо необходимости использования норм частного и международного частного права, как отмечалось автором в третьем параграфе первой главы диссертации, при разрешении вопросов о квалификации того или иного обязательства как финансового инструмента или квалификации банка в качестве иностранного, следует обратить внимание на следующее.

Подпунктом 3 пункта 3 статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случаев:

– участия на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости) с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа;

– участия на безвозмездной основе в управлении коммерческой организацией, являющейся организацией государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, более 50 процентов акций (долей) которой находится в собственности государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, в качестве члена коллегиального органа управления этой организации в порядке, установленном нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок такого участия, если федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное.

В целях обеспечения независимого, объективного и надлежащего исполнения служащим должностных обязанностей, а также в целях недопущения возникновения конфликта интересов гражданский служащий не вправе участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, так как деятельность такой организации направлена исключительно на получение прибыли.

При этом, как сообщается в письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 сентября 2022 № 28-7/10/В-12862 «О методических материалах касающихся возможности приобретения государственными гражданскими служащими Российской Федерации ценных бумаг в собственность»[147], в рамках реализации полномочий, предусмотренных подпунктами «а» и «в» пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»[148], подготовлены методические материалы, ориентированные в связи с многообразием особенностей нормативного правового регулирования именно на государственных гражданских служащих Российской Федерации. Указанные методические материалы, касающиеся возможности приобретения государственными гражданскими служащими Российской Федерации ценных бумаг в собственность, на вопрос «Вправе ли гражданский служащий иметь в собственности ценные бумаги?» содержат ответ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, согласно которому, по общему правилу гражданским служащим не запрещено приобретать ценные бумаги, за исключением запрета, касающегося иностранных финансовых инструментов.

Установленный Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрет для гражданских служащих на занятие

---

[147] Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 сентября 2022 № 28-7/10/В-12862 «О методических материалах касающихся возможности приобретения государственными гражданскими служащими Российской Федерации ценных бумаг в собственность». URL: https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/21 (дата обращения: 05.06.2024).

[148] Указ Президента Российской Федерации от 02 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (в ред. от 11.11.2024) // Российская газета. 2013. 04 апр.

предпринимательской деятельностью (деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли) обусловлен тем, что участие в предпринимательской деятельности может стать предпосылкой для злоупотребления своим служебным положением и ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. Такой деятельностью гражданин может заниматься либо как индивидуальный предприниматель, либо в качестве участника юридического лица.

Однако, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» … основой конституционно-правового статуса … акционеров … физических лиц, в том числе не являющихся предпринимателями, служит право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, которое реализуется через владение акциями, удостоверяющими обязательственные права ее владельца по отношению к акционерному обществу; при этом деятельность акционеров не является предпринимательской (она относится к иной не запрещенной законом экономической деятельности) – предпринимательскую деятельность осуществляют не акционеры как таковые, а само акционерное общество. Данный вывод в полной мере распространяется и на иные, помимо владения акциями, права участия в уставном капитале коммерческой организации и означает, что такое участие само по себе не может расцениваться в качестве предпринимательской деятельности[149].

При этом систематическая купля-продажа ценных бумаг – инвестиционная деятельность – также не признается предпринимательской.

---

[149] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2013. 16 янв.

Запретом частноправового характера, установленного подпунктом 3 пункта 3 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для государственного гражданского служащего подчеркнута безвозмездность основы в управлении коммерческой организацией в целях обеспечения независимого, объективного и надлежащего исполнения служащим своих должностных обязанностей.

Предполагается (но не обеспечивается), что именно в целях недопущения возникновения конфликта интересов государственный гражданский служащий не вправе участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, так как деятельность такой организации направлена исключительно на получение прибыли.

Объективно следует вывод, что государственный гражданский служащий должен осознавать значимость своего конституционного долга, а потому, исходя из своей позитивной ответственности, он не вправе существенно отвлекаться от основной профессиональной деятельности, заниматься иными видами оплачиваемой деятельности (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности).

В целях предотвращения конфликта интересов государственный гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с главой 53 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом передача ценных бумаг в доверительное управление является предотвращением, но не урегулированием конфликта интересов. При передаче бумаг в доверительное управление право собственности остается у государственного гражданского служащего, что представляется малоэффективным инструментом достижения антикоррупционных целей

С точки зрения автора диссертации, передача в доверительное управление ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) является особой разновидностью частноправового договора, поскольку к этим отношениям велик публичный интерес и их регулирование

должно нести в себе публично-правовую составляющую. Отличие указанных договоров о доверительном управлении от обычных гражданско-правовых договоров состоит в специфике субъектов, отсутствии свободы договора, в особой цели, преследуемой заключением подобных договоров (предотвращение конфликта интересов). Очевидно, что на законодательном уровне должны быть зафиксированы требования и условия заключения таких договоров, согласно которым за государственным гражданским служащим не сохраняется возможность контроля или управления финансовыми активами, переданными в доверительное управление.

Относительно права государственного гражданского служащего на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией с разрешения представителя нанимателя необходимо отметить следующее.

В Гражданском кодексе Российской Федерации применительно к некоммерческим организациям используется понятие «приносящая доход деятельность». В соответствии с пунктом 1 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации извлечение прибыли не является основной целью деятельности некоммерческих организаций, полученный доход они не распределяют между своими учредителями или членами, а направляют на те цели, ради которых создана организация. При этом, приносящую доход деятельность закон называет в качестве одного из допустимых видов деятельности некоммерческой организации при соблюдении установленных условий.

Особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также возможные формы поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти определяются федеральными законами, включая Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[150].

---

[150] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 24.06.2025) // Российская газета. 1996. 24 янв.

До изменений, внесенных в Гражданский кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 05 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[151] деятельность некоммерческих организаций, как и у коммерческих, именовалась предпринимательской. С 01 сентября 2019 года к деятельности некоммерческих организаций законодатель применил иную формулировку – «деятельность, приносящая доход»[152].

Указанные изменения, сами по себе, – также предмет полемики, однако, следует согласиться с учеными, которые в содержательном плане не видят существенных отличий последней с «предпринимательской деятельностью» и склоняются видеть в таком изменении попытку законодателя (с помощью законодательной техники) провести более четкое различие между некоммерческими и коммерческими организациями[153].

По этой причине, а также с учетом правовой позиции, выраженной в абзаце 3 пункта 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», на некоммерческие организации в части осуществления приносящей доход деятельности распространяются положения законодательства, применимые к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность.

Учитывая предоставленное государственным гражданским служащим право на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией с разрешения представителя нанимателя, а также широкий спектр форм оказание поддержки некоммерческим организациям, признанным социально

---

[151] Федеральный закон от 05 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред. от 24.07.2023) // Российская газета. 2014. 07 мая.

[152] Сорокина М.С. Изменения в гражданском законодательстве, вступившие в силу с 1 сентября 2014 года // Бухгалтерский учет и налоги в торговле и общественном питании. 2014. № 5. С. 15 – 25.

[153] Василишин И.И. Отдельные проблемные аспекты дискуссии о содержании понятия «предпринимательская деятельность» и перечне осуществляющих ее субъектов // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2021. № 2 (839). С. 210 – 220.

ориентированными (финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) социально ориентированных некоммерческих организаций; предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах) вполне обоснованно статья 27 указанного закона посвящена конфликту интересов заинтересованных лиц и некоммерческих организаций.

Наиболее ярким характером антикоррупционной политики законодателя и акцентной ролью в предупреждении возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе наделен пункт 6 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», запрещающий гражданскому служащему в связи с прохождением гражданской службы получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

При оценке подарков, принятие которых гражданскому служащему разрешается, следует руководствоваться статьей 575 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Очевидно, что при тщательном изучении закрепленных ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, можно сделать вывод, что одной из ключевых особенностей правового статуса государственных

гражданских служащих является его двойственность, соединяющая в себе элементы публичного и частного права. Помимо того, что государственные гражданские служащие, при поступлении на службу, являясь физическими лицами, не утрачивают частноправовую составляющую своего статуса, нормы частного права сопровождают их как в период осуществления ими своей профессиональной деятельности, так и по завершению служебной карьеры. Так, за несоблюдение запретов государственный гражданский служащий может быть подвергнут ответственности, для юридической квалификации которой на законодательном уровне установлена необходимость апеллирования к нормам частного права.

Как уже отмечалось ранее, более подробно институт ответственности государственных гражданских служащих, включая частноправовую ответственность за правонарушения в сфере государственной гражданской службы, автором диссертации будут рассмотрены в следующей главе.

Глава 3. Частноправовая ответственность государственных служащих

3.1. Правонарушения в сфере государственной гражданской службы, влекущие частноправовую ответственность

Проведенный в предыдущем параграфе диссертации сравнительный анализ законодательной базы государственной гражданской службы через призму ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, показал, что вместе с расширением перечня прав государственных гражданских служащих, произошло, своего рода, ужесточение установленных законов пределов, выходить за рамки которых нельзя, и, в пределах которых могут осуществляться только те действия, которые предписаны, соответственно, иные – запрещены.

Данные меры разработаны специально для достижения нескольких важных целей, каждая из которых играет ключевую роль в эффективном функционировании государственной системы управления и защите интересов общества. Во-первых, главной задачей является повышение уровня прозрачности управленческих процессов. Это подразумевает создание условий, позволяющих гражданам получать полную и достоверную информацию о действиях органов власти, принимаемых решениях и реализации государственных функций. Повышение прозрачности способствует установлению доверия между обществом и властью, укреплению демократических принципов и улучшению качества государственного управления.

Во-вторых, указанные меры ориентированы на снижение рисков коррупции путем введения эффективных механизмов контроля над действиями должностных лиц. Коррупция представляет собой серьезную угрозу эффективности работы государственного аппарата, вызывает недоверие среди населения и негативно сказывается на экономическом развитии страны. Поэтому внедрение

антикоррупционных мер позволяет минимизировать возможности злоупотребления служебными полномочиями и повысить ответственность государственных гражданских служащих перед законом.

Наконец, третья цель заключается в обеспечении защиты общественных интересов путем предотвращения возможного незаконного использования властных полномочий. Общество имеет право рассчитывать на честное исполнение обязанностей государственными служащими, поэтому важно создать механизмы, препятствующие нарушениям закона и интересам граждан. Такие меры способствуют формированию справедливого правового государства, где права каждого гражданина защищены независимо от социального статуса или политических взглядов, и являются комплексными инструментами, направленными одновременно на достижение таких задач, как повышение прозрачности деятельности государственных органов, борьбу с любыми проявлениями коррупции и защиту прав граждан. Их реализация способствует повышению авторитета власти, росту общественного доверия и развитию эффективной правовой среды, способствующей устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Соблюдение установленных законом ограничений и запретов, предъявляемых к государственным гражданским служащим, невозможно обеспечить без наличия реальной и действенной системы юридической ответственности. Государственная служба подразумевает наличие особого статуса, который накладывает повышенную ответственность перед обществом и государством, требует от служащих высокого уровня моральной зрелости и дисциплинированности. Однако исключительно моральное самосознание или внутренний самоконтроль государственных гражданских служащих недостаточны для обеспечения строгого соблюдения правовых норм и правил профессиональной этики.

Юридическая наука проделала значительный исторический путь развития, начиная с момента формирования первых представлений о юридической ответственности. Изначально юридическая ответственность воспринималась

исключительно как реакция государства (общества) на конкретные деяния человека, нарушающие установленные правовые нормы. Этот подход отражал традиционное понимание справедливости и наказания за совершенное правонарушение – иными словами, подразумевалось лишь негативное воздействие закона на правонарушителя.

Однако со временем теоретические исследования привели к глубоким изменениям в понимании сущности правовой ответственности. В современной науке принято выделять два аспекта этой категории: негативную и позитивную ответственность. Негативная ответственность продолжает сохранять свое значение как мера государственного принуждения, применяемая к нарушителям правовых норм и выражающаяся в различных формах наказаний или ограничений прав.

Позитивная ответственность, напротив, отражает добровольное соблюдение человеком установленных законом обязанностей и требований, осознание значимости своего поведения для нормального функционирования общества и поддержания правопорядка. Такой подход подчеркивает активную роль личности в реализации юридических предписаний и способствует формированию сознательного отношения граждан к соблюдению законов.

Современная юридическая наука охватывает оба указанных аспекта, обеспечивая баланс между государственным воздействием на поведение лиц через механизмы наказания или поощрения добровольной законопослушности субъектов права.

Вместе с тем, объективным представляется, что именно угроза привлечения к ответственности является сильнейшим инструментом, позволяющим поддерживать высокий уровень законности и прозрачности государственной гражданской службы, предупреждать коррупционные проявления и злоупотребления служебным положением, а отсутствие четкой регламентации механизмов контроля исполнения обязанностей и санкций за нарушения нормативных требований делает невозможной эффективную реализацию правоприменительной практики и снижает доверие общества к институту государственного управления в целом.

Сделанный на данном этапе исследования акцент на понятии «ответственность» представляется целесообразным ввиду того, что посредством рассмотрения различных аспектов проявления данного термина, раскрытия особенностей его понимания в различных контекстах, обнаруживается тесная взаимосвязь ответственности с понятием «правонарушение».

Предваряя дальнейшее исследование, необходимо пояснить, что рассмотрение всех аспектов проблемы системы юридической ответственности не входит в цели и задачи автора диссертации. Основной акцент в работе будет сделан именно на вопросах специального статуса государственного гражданского служащего и, как следствие, аргументации в пользу неотъемлемости и специфики его юридической ответственности, как элемента такого статуса.

Очевидно, что многочисленность различных точек зрения среди ученых относительно включения определенных правовых категорий в состав структуры правового статуса отражает тот факт, что эта категория является достаточно сложной и многогранной. Разнообразие мнений свидетельствует о сложности определения границ данной категории, поскольку она охватывает широкий спектр аспектов жизни личности в ее взаимодействии с государством через правовые нормы.

Кроме того, отмечаемая некоторыми авторами несогласованность, некоторое противоречие российского законодательства, регулирующего правовое положение государственных гражданских служащих, усиливают впечатление о подвижности и развитии понятия «правовой статус». Это означает, что данная юридическая конструкция постоянно подвергается изменениям и уточнению в связи с изменениями социальной реальности и потребностей общества.

Правовой статус представляет собой категорию, разработанную юридической наукой и зафиксированную законом не только для обозначения формального положения государственного гражданского служащего как субъекта права, но и для отражения всей совокупности социальных норм и правил, определяющих характер отношений данного лица с обществом и государством. В

конечном итоге именно понятие правового статуса позволяет выявить разнообразие правовых связей, существующих между государством и личностью.

Практически никем из исследователей категории правового статуса личности не оспаривается, что права и обязанности образуют его основу или фундамент[154].

Положения, предоставляющие права одному субъекту, одновременно порождают обязательства для другого. Осуществление и охрана прав личности, ее гражданских свобод невозможно вне взаимной обусловленности соответствующими обязанностями. Право каждого конкретного лица связано исключительно с наличием соответствующей юридической обязанности другого участника правовых отношений. Данные понятия неразрывно связаны друг с другом – одно без другого теряет смысл. Исключение какой-либо одной категории из этой взаимозависимой системы приведет к разрушению самой правовой связи между участниками отношения.

Под специальным правовым статусом принято понимать характеристику правового положения какого-либо субъекта права, обладающего определенным объемом прав, свобод и обязанностей, которая отражает постоянно выполняемую им социальную роль. При этом очевидно, что и общий и отраслевой правовые статусы конкретизируются специальным и индивидуальным статусами.

Очевидно, что субъективные права лица могут быть действенными только в сочетании с юридическими обязанностями и правовой ответственностью. Права и обязанности, не обеспеченные механизмом ответственности, не будут соблюдаться и выполняться.

Прежде всего, стоит отметить, что ответственность является многогранной категорией, отражающей целый спектр взаимосвязанных явлений и процессов. Она охватывает такие важные элементы, как осознание последствий собственных действий, готовность отвечать за результаты деятельности, соблюдение установленных норм и правил поведения, соответствие принятым общественным стандартам и ожиданиям окружающих людей.

---

[154] Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2023. С. 229.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к ответственности, входящей в структуру правового положения (статуса) гражданского служащего, определенной в главе 3 указанного закона, отнес:

– ответственность за исполнение гражданским служащим неправомерного поручения (часть 3 статьи 15);

– ответственность за несоблюдение ограничений, связанных с гражданской службой (часть 3 статьи 16);

– ответственность за несоблюдение запретов, связанных с гражданской службой (часть 4 статьи 17).

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств согласно служебному контракту, нарушение норм, регулирующих обработку персональных данных другого гражданского служащего, неявку на аттестацию без уважительных причин или отказ от ее прохождения «вынесена за скобки» главы 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий элементы правового положения (статуса) гражданского служащего.

Примечательно, что статьей 68 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации отнесена к главе 15, посвященной государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, осуществляемые Генеральный прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами. Данной нормой законодатель, словно, объединил комплексный межотраслевой институт юридической ответственности государственных служащих, функционирующий в различных видах правоотношений, заключив в нее требование о соблюдении норм уголовной, административной, дисциплинарной, и гражданско-правовой ответственности.

Существующие многочисленные подходы значительно осложняют исследование вопросов, лежащих в плоскости гражданско-правовой ответственности. Еще С.Н. Братусь писал о том, что «проблема правовой ответственности в советской юридической теории излишне усложнена»[155]. Он призывал освободиться от многозначительности понятия ответственности, выделить то основное, чему служит ответственность, – обеспечение исполнения обязательств.

В доктрине гражданского права встречается множество подходов к пониманию гражданско-правовой ответственности. Одни авторы акцентируют внимание на мерах государственного принуждения, применяемых в результате совершения правонарушения[156], другие – на принудительном исполнении обязанности[157], третьи – на реализации санкций[158].

В настоящее время существует два основных аргументированных подхода об основаниях возникновения ответственности: 1) основанием является правонарушение[159]; 2) основанием выступает нарушение субъективного гражданского права[160].

Цивилисты, с одной стороны, признают, что основанием гражданско-правовой ответственности является правонарушение[161], с другой – утверждают, что основанием гражданско-правовой ответственности являются не только

---

[155] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: (Очерк теории) / С.Н. Братусь. М.: Городец-издат, 2001. С. 42. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_000712269/ (дата обращения: 21.08.2024).

[156] Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. М.: Госюриздат, 1961. С 315. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_005023309/ (дата обращения: 21.08.2024).

[157] Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: Нормы права и правоотношения. Курс лекций: учебное пособие. Вып. 2. / под ред. Г.И. Петрищевой. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. С. 186. URL: https://lawlibrary.ru/izdanie11470.html (дата обращения: 21.08.2024).

[158] Лейст О.Э. Санкции в советском праве: монография / О.Э. Лейст. М.: Госюриздат, 1962. С. 113. URL: https://bik.sfu-kras.ru/elib/view?id=BOOK1-67.62/Л%20429-759492 (дата обращения: 21.08.2024).

[159] Коновалов С.А. Основание гражданско-правовой ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Коновалов Станислав Алексеевич. М., 2006. С. 6.

[160] Дерюгина Т.В. Проблемы определения условий гражданско-правовой ответственности государственных, муниципальных органов, их должностных лиц // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 7. С. 58 – 64.

[161] Загоруйко И.Ю., Богданов А.В. Гражданско-правовая ответственность лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа, в случае банкротства юридического лица / И.Ю. Загоруйко, А.В. Богданов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 265 – 274.

правонарушение, но и «иные обстоятельства, прямо предусмотренные законом или договором»[162].

По мнению О.А. Кузнецовой игнорирование теоретико-правовых представлений о юридической ответственности в цивилистических исследованиях привело к тому, что все ее сущностные признаки практически исключены из понятия гражданско-правовой ответственности[163], которая стала представлять собой простой «комплекс юридических последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей»[164].

Сегодняшняя цивилистическая теория гражданско-правовой ответственности включает в себя: меры ответственности, гражданско-правовые санкции, меры защиты, компенсационные меры, ответственность за вину и без вины, ответственность за противоправные действия/бездействия и правомерные поступки, ответственность при наличии и отсутствии причинно-следственной связи между поведением правонарушителя и вредом, обязанность нести ответственность и обязанности возместить вред.

Такие понятия, как «ответственность без вины», «ответственность за правомерное поведение», «ответственность за действия третьих лиц», возникли по мнению О.А. Кузнецовой ввиду того, что законодатель называет некоторые компенсационные выплаты ответственностью, то есть законодательный термин не соответствует правовому понятию ответственности как государственному принуждению, применяемому к виновному деликтоспособному лицу, совершившему противоправное действие (проявившему бездействие). Если исходить из функций гражданско-правовой ответственности, то можно сказать, что «наличие компенсационного характера в какой-либо выплате не делает последнюю

---

[162] Иванова Ж.Б. Гражданско-правовая ответственность юридических лиц, эксплуатирующих опасные производственные объекты / Ж.Б. Иванова // Российская юстиция. 2014. № 2. С. 4 – 8.
[163] Кузнецова О.А. Проблемы учения о гражданско-правовой ответственности / О.А. Кузнецова // Lex Russica. 2017. № 5 (126). С. 11 – 23.
[164] Анисимов А. П. Гражданское право России. Общая часть: учебник для вузов / А.П. Анисимов, М.Ю. Козлова, А.Я. Рыженков // под общ. ред. А.Я. Рыженкова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. С. 359.

автоматически мерой юридической ответственности»[165]. Кроме того, при применении мер явно отсутствует негативная социально-правовая оценка действий должника, что в целом характерно для любого вида ответственности.

Речь идет о положениях статьи 16.1. Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященной компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления. В данном случае вред причиняется правомерными действиями, но компенсаторная функция гражданского права выполняется.

В научной литературе прямо отмечается, что именно «допущение законодателем безвиновной ответственности … свидетельствует о постепенном отходе гражданского права от теории обязательной вины, т.е. от утверждения о том, что без вины нет ответственности»[166].

П. А. Варул заметил, что именно «ориентация определения понятия гражданско-правовой ответственности только на категории права (нормативные понятия) привела и к признанию безвиновной ответственности»[167].

Ряд авторов полагают, что, учитывая социальную сущность гражданского правонарушения и гражданско-правовой ответственности, следует признать, что в вышеуказанном случае речь идет не об ответственности. В таких правоотношениях реализуются способы защиты гражданских прав, но не ответственность. Действие субъекта гражданских прав в виде защиты прав преследует цель пресечения процесса нарушения права и все «нетипичные» виды гражданско-правовой ответственности полностью укладываются в институт защиты гражданских прав[168].

С.А. Коновалов по этому поводу пишет: «нет гражданско-правовой ответственности без вины и не должно быть исключений из принципа вины»[169].

---

[165] Кузнецова О.А. Указ. соч. С. 11 – 23.
[166] Гущин В.З. Гражданско-правовая ответственность / В.З. Гущин // Современное право. 2014. № 1. С. 52 – 57.
[167] Варул П.А. Вина как субъективное основание гражданско-правовой ответственности / П.А. Варул // Труды по правоведению. 1986. № 758. С. 40 – 51.
[168] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Актуальные проблемы науки частного права: монография / под ред. Ю.Н. Андреева, Т.В. Дерюгиной, Л.А. Чеговадзе. М.: Проспект, 2024. С. 512.
[169] Коновалов С.А. Основание гражданско-правовой ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Коновалов Станислав Алексеевич. М., 2006. С. 14.

В случае причинения вреда в действиях (бездействия) государственного гражданского служащего можно усмотреть признаки вины в той или иной форме ввиду того, что причиненный им вред – это результат, в том числе, недостаточности предпринятых с его стороны мер.

Гражданско-правовая ответственность тесно связана с гражданским правонарушением, поскольку последнее выступает необходимым условием возникновения первой. Нарушение субъективных гражданских прав порождает необходимость восстановления нарушенных отношений посредством возмещения ущерба, компенсации морального вреда, исполнения обязательства иным способом. Понятия гражданского правонарушения и гражданско-правовой ответственности находятся в неразрывной корреспондирующей связи друг с другом ввиду того, что юридическая ответственность связана крепкой методологической связью со своим основанием – правонарушением, которое в теории права определяется не иначе как противоправное, общественно вредное, виновное и наказуемое поведение деликтоспособного лица.

Б.Т. Базылев утверждал, что там, где нет вины, нет правонарушения, нет юридической ответственности, но правонарушитель «обязан восстановить нарушенное правовое положение потерпевшего (например, возместить материальный ущерб, принести публичное извинение и т. д.)»[170].

Тема гражданского правонарушения неслучайно находится в центре внимания цивилистической науки и занимает ключевое положение среди важнейших теоретико-правовых вопросов[171]. Именно через категорию гражданского правонарушения формируются такие фундаментальные правовые конструкции, как институт гражданско-правовой ответственности, система защиты нарушенных субъективных гражданских прав и ряд иных институтов, имеющих важнейшее значение для понимания и регулирования общественных отношений в области частного права.

---

[170] Базылев Б.Т. Юридическая ответственность как охранительное правоотношение / Б.Т. Базылев // Советское государство и право. 1980. № 8. С. 25 – 35.

[171] Параскевова С.А. Понятие и социальная сущность гражданского правонарушения: теоретические проблемы: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.03 / Параскевова Светлана Андреевна. М., 2006. С. 116.

Необходимо подчеркнуть, что само понятие правонарушения представляет собой элемент общей теории права. Оно служит своеобразной отправной точкой, определяющей содержание правовых норм и границ дозволенного поведения субъектов правоотношений, выступает связующим звеном между всеми отраслями российского законодательства, отражая общие закономерности развития правовой системы государства и одновременно конкретизируя специфику отдельных отраслей права.

Еще в 1988 году П.К. Блажко писал: «Общая теория права еще не создала достаточно глубокой, цельной и убедительной концепции правонарушения»[172].

Со временем научные представления о природе правонарушения существенно трансформировались. Первоначально ученые рассматривали правонарушение исключительно как явление юридического характера, относящееся лишь к сфере права. Однако постепенно пришло осознание, что правонарушение представляет собой сложное образование, обладающее одновременно социальными и правовыми признаками. В ходе исследований выяснилось, что противоправное деяние формируется не только нормами закона, но также отражает социальную реальность общества, культурные установки и моральную оценку поведения индивидов. Таким образом, возникло понимание того, что термин «правонарушение» имеет комплексный характер – он является социально-правовым феноменом, отражающим взаимодействие социальных норм и правовых предписаний.

Социальна и сущность гражданско-правовой ответственности, поскольку ее смысл заключается не в дополнительном обременении лица ограничениями, а в восстановлении положения потерпевшего и установлении гармоничных общественных отношений, при которых участники стремятся к соблюдению правовых норм и нормативных предписаний.

---

[172] Блажко П.К. Совокупность правонарушений по советскому праву: Понятие и юридическое значение / П.К. Блажко. Казань: изд-во Казан. ун-та, 1988. С. 7. URL: https://libweb.kpfu.ru/z3950/full_fond/law/knigi/blajko/blajko.pdf (дата обращения: 21.08.2024).

Исходя из содержания и особенностей профессиональной деятельности государственных гражданских служащих, совершенные ими правонарушения в значительной степени определяются ее спецификой.

Рассматривая тему гражданско-правовой ответственности как следствия правонарушений в сфере государственной гражданской службы – нарушения субъективного гражданского права в результате негативного поведения правонарушителя – государственного гражданского служащего, стоит сказать, что деликтная ответственность, в целом, является лишь одной из разновидностей гражданско-правовой ответственности, которая и стала предметом рассмотрения в настоящей работе.

В деликтном праве правонарушением считается любое умаление абсолютного права, которое одновременно нарушает нормативные предписания. В.А. Тархов отмечал, что «противоправность в гражданском праве обязательно одновременно нарушает объективное и субъективное право»[173].

Объективные в законе установления выражаются в трех основных формах: запретов, предписаний и дозволений.

Устанавливаемые законом ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, под угрозой привлечения к юридической ответственности за их нарушение выступают эффективным средством удержания гражданских служащих от корыстных поступков, причиняющих ущерб интересам службы и государства. Они напрямую не связаны с реализацией гражданскими служащими своих должностных прав и обязанностей. Такие запреты продиктованы, прежде всего, необходимостью обеспечить независимость государственных органов от интересов отдельных лиц, поскольку государственные гражданские служащие должны осуществлять свою профессиональную деятельность в интересах государства общества в целом. Поэтому устанавливаемые государством запреты и ограничения носят обязательный, а не рекомендательный характер, и за их нарушение гражданские служащие привлекаются к различным видам юридической

[173] Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть: курс лекций / В.А. Тархов. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. С. 293.

ответственности, выполняющим, как карательную, так и восстановительную функции.

Сущность юридической ответственности государственных гражданских служащих выражается в наличии у него установленной нормами права юридической обязанности соблюдать ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, но и исполнять возложенные на него должностные обязанности, реализующиеся в правомерном поведении, а в случае совершения им правонарушения – юридической обязанности претерпеть осуждение и лишения[174].

В составах правонарушений, связанных с прохождением государственной гражданской службы, и, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, государственные гражданские служащие отнесены к категории должностных лиц.

В гражданском праве определение должностного лица отсутствует. На основании обобщения понятий, которые предлагаются в литературе, под должностными лицами можно понимать наделенную в установленном законом порядке полномочиями категорию лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, обеспечивающих решение поставленных государственными органами и органами местного самоуправления соответствующих задач и выполнение определенных функций[175].

Как неоднократно отмечалось, государственный гражданский служащий реализует не свои частные цели, а представляет интересы государства. И, как утверждает В.А. Потехин, «осуществление и реализация этих потребностей и интересов может быть эффективной при условии ответственного отношения индивидов к общественному благу на основе свободного и осознанного признания ими предъявляемых к ним требований»[176].

---

[174] Сандальникова Е.В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в российской федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сандальникова Елена Владимировна. Ульяновск, 2007. С. 49.
[175] Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве / А.В. Воронков // Правоведение. 1999. № 1. С. 55 – 65.
[176] Потехин В.А. Институционализация ответственности государственных служащих: дис. ... канд. социологич. наук: 22.00.04 / Потехин Виктор Анатольевич. М., 2004. С. 19.

Согласно действующему законодательству в случае, если орган государственной власти или должностные лица этого органа бездействуют либо же осуществляют незаконные действия по отношению к гражданам или юридическим лицам, Конституцией Российской Федерации закреплено право таких граждан и юридических лиц на возмещение понесенного вреда из казны государства.

В соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на возмещение государственного вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Указанное конституционное положение детализируется правилами статьи 16 и статьи 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми, вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта или казны муниципального образования.

Существует три вида субъектов исследуемых правоотношений: 1) лицо, которому причинили вред; 2) лицо, причинившее вред; 3) надлежащий ответчик (лицо, отвечающее за причинителя вреда).

Лицом, которому был причинен вред, может выступать любое физическое или юридическое лицо. В качестве субъекта – причинителя вреда выступает субъект – орган государственной власти в контексте проведения данного исследования.

Органы государственной власти в лице своих государственных служащих действуют от имени государства, но также и от своего имени, учреждаются государством и финансируются из соответствующего бюджета. Они созданы для обеспечения публично-правовых функций в различных сферах общественной жизни, обладают собственной компетенцией и правом принятия управленческих решений, обязательных для исполнения[177].

---

[177] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / отв. Ред М.В. Баглай. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 268.

Рассматривая сущность лица, причинившего вред, и лица, который отвечает за причиненный вред, необходимо указать на важную особенность, которая выражается в следующем: в отличие от иных споров, связанных с возмещением вреда, в данном случае лицо, причинившее вред, и лицо, отвечающее за вред, не совпадают[178].

Исходя из положений статьи 1069 Гражданского кодекса российской Федерации, ответчиком по искам о возмещении вреда будет выступать даже не государственный орган как работодатель – представитель государственного гражданского служащего, а казна соответствующего публично-правового образования, определяемая двумя способами: как совокупность имущества и в роли участника гражданских правоотношений.

Надлежащим органом, уполномоченным представлять интересы публично-правовых образований по спорам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, в соответствии со статьей 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации является по общему правилу соответствующий финансовый орган.

Основанием возмещения вреда из казны всегда является юридический факт причинения вреда субъекту права государством в лице его органов и должностных лиц. При этом данный юридический факт должен быть подтвержден решением суда.

При этом в силу статьи 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации, лицо, возместившее вред, причиненный государственным гражданским служащим при исполнении им служебных обязанностей, наделено правом обратного требования (регресса) в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

Вопросам разграничения частноправовой ответственности за правонарушения в сфере государственной гражданской службы между

---

[178] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. Указ.соч. С. 623.

государством и государственным гражданским служащим автор посвятит третий параграф настоящей главы.

Исходя из вышеизложенного, учитывая специфику правового статуса государственного гражданского служащего, следует вывод, что по действующему российскому законодательству государственный гражданский служащий в связи с исполнением своих должностных полномочий может выступать субъектом уголовной, административной, дисциплинарной или гражданско-правовой ответственности.

Принимая на должность государственной гражданской службы гражданина, государство априори принимает на себя обязательства, вытекающие из совокупности прав и обязанностей ограничений, запретов и государственных социальных гарантий, связанных с прохождением им государственной службы, а равно, и берет на себя всю меру ответственности за его профессиональную служебную деятельность.

При этом, вступая в должность государственного гражданского служащего, гражданин ясно представляет себе значимость возложенных обязанностей, важность выполняемых функций и потенциальную степень влияния на общественные процессы и государственное управление. Таким образом, кандидат должен четко понимать последствия своих действий и решений, способность эффективно исполнять должностные обязанности, строго соблюдать нормы законодательства и действовать исключительно в интересах государства и общества.

В этой связи в перечне запретов, связанных с гражданской службой, ключевыми являются те, что имеют своей целью предотвращение возникновения конфликтов интересов и являются существенным элементом в реализации антикоррупционной политики.

Фундаментальными принципами служебной деятельности государственного гражданского служащего являются беспристрастность и объективная оценка всех своих действий, решений и поступков. Эти принципы предполагают отсутствие предвзятости, личных симпатий и антипатий при принятии любых

административных мер, независимо от обстоятельств дел и статуса лиц, в них участвующих.

Именно профессиональным исполнением своих служебных полномочий государственный гражданский служащий обеспечивает равное отношение ко всем гражданам страны вне зависимости от социального положения, национальности, вероисповедания, политических взглядов или иных факторов, влияющих на восприятие личности служащими власти. Именно такие качества обеспечивают доверие общества к государственным институтам и укрепляют веру граждан в справедливое устройство государства.

Именно поэтому наиболее опасным противоправным поведением государственных гражданских служащих является коррупциогенное поведение и, собственно, коррупционная деятельность, которые опосредованно или непосредственно посягают на авторитет и законные интересы государственной службы и публичной власти в целом.

Ю. А. Тихомиров и Е. Н. Трикоз отмечали высокую степень развития коррупции в современной России, указывая на существование «обширных и устойчивых коррупционных сетей, которые не просто извлекают прибыль из своей противоправной деятельности, но уже инвестируют ее в развитие самой коррупции»[179].

Правоведы выделяют следующие отличительные признаки коррупциогенных действий в управленческой сфере: а) ресурс, доступ к которому является целью участвующих в коррупционном сговоре; б) интерес, который является движущей силой деятельности участников коррупционных действий (частный или групповой, отличный от общественного или публичного); в) ущерб, который может нанести общественным интересам («всеобщему благу») любое потенциально коррупционное поведение[180]. Таким образом, коррупционные действия государственного гражданского служащего определяются его участием в сделке с

[179] Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции / Ю.А. Тихомиров, Е.Н. Трикоз // Журнал российского права. 2007. № 5 (125). С. 39 – 52.
[180] Там же.

частным лицом, заинтересованным в определенном поведении государственного гражданского служащего, причем сделка носит обоюдно возмездный, но не обязательно материальный характер. Сама же сделка является заведомо противоправной.

Практике все чаще становятся известными случаи применения прямых гражданско-правовых санкций, предусмотренных подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации о порядке обращения по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не были представлены в соответствии Федеральным законом «О противодействии коррупции» по прошествию уже многих лет после сложения своих должностных полномочий государственным служащим.

Примечательным является тот факт, что субъектами, к которым могут быть применены меры ответственности согласно статье 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», являются действующие должностные лица, осуществляющие государственные полномочия (включая государственных гражданских служащих). На момент применения вышеуказанных санкций лицо уже не обладает специальным правовым положением (статусом), что никак не препятствует привлечению его от ответственности.

Комментируя запрос Каневского районного суда Краснодарского края, который по требованию Генеральной прокуратуры обратил в пользу государства доли общества с ограниченной ответственностью «Агроконцерн Покровский», стоимостью более 9 млрд руб., полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации М.Ю. Борщевский заключил: «Гражданско-правовое регулирование изначально не преследует цели репрессивного воздействия на правонарушителя, поэтому гражданско-правовые санкции направлены преимущественно на восстановление положения, предшествовавшего нарушению. Такие меры имеют ярко выраженный

компенсаторно-восстановительный, а не пенитенциарно-карательный характер, ориентированы на полное возмещение причиненного вреда.»[181].

В связи с вышеизложенным, представляется, что подобное применение мер демонстрирует приоритет реализации государственной антикоррупционной политики над формализмом правовых норм, задействуя в процессе функции всех известных отраслей права, включая частное.

Более подробно аспекты, касающиеся частноправовых санкций, применяемых за правонарушения в сфере государственной гражданской службы, автор диссертации рассмотрит в следующем параграфе.

3.2. Частноправовые санкции, применяемые за правонарушения в сфере государственной гражданской службы

В современном обществе, где государственные институты играют ключевую роль в обеспечении правопорядка и стабильности, вопросы правонарушений в сфере государственной гражданской службы становятся особенно актуальными. Государственная гражданская служба, как важный элемент государственного управления, требует от служащих высокой степени ответственности и соблюдения норм законодательства. Однако, несмотря на существующие механизмы контроля и надзора, случаи правонарушений, включая коррупцию, продолжают иметь место.

В этой связи вопросы ответственности в сфере государственной гражданской службы приобретают все большую значимость. Повышение уровня прозрачности и эффективности работы органов и их должностных лиц является важным условием для укрепления доверия граждан к государственным институтам.

---

[181] Арзамасцева М. Сроки давности для взыскания коррупционных активов: юристы поспорили о них в КС: по информации «Право.Ru». URL: https://pravo.ru/story/255429/ (дата обращения: 30.12.2024).

Санкции, применяемые за правонарушения в сфере государственной гражданской службы, играют ключевую роль в обеспечении соблюдения норм и стандартов профессиональной этики. Однако несмотря на существование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы ответственности государственных гражданских служащих, на практике наблюдаются случаи недостаточной эффективности и непрозрачности применяемых мер.

Такой важный элемент правовой системы, как санкции, обеспечивает защиту интересов сторон в правоотношениях. Они служат инструментом, позволяющим реализовать принципы справедливости и законности, а также способствуют поддержанию правопорядка в обществе. В условиях современного общества, где взаимодействие между субъектами права становится все более сложным и многообразным, изучение такой правовой категории как «санкция» в аспекте рассматриваемых данной работой вопросов представляется необходимостью.

Автор сознательно избегает использования категории исключительно гражданско-правовых санкций. Это обусловлено тем, что деятельность государственных гражданских служащих регулируется не только частным правом, включающим нормы гражданского и трудового законодательства, но и публичным.

В связи с этим в рамках настоящего параграфа предметом рассмотрения станут нормы законодательства, которые относятся к сфере частного права, а также нормы публичного права, регулирующие деятельность государственных гражданских служащих. Такой подход позволит более полно и объективно проанализировать правовое положение (статус) государственных гражданских служащих и особенности регулирования их деятельности.

Особое внимание следует уделить вопросам деликтной ответственности, которая охватывает случаи, когда вред причиняется в результате противоправных действий, связанных с исполнением государственными гражданскими служащими своих полномочий. Рассмотрение вопросов правовых последствий, в том числе гражданско-правовой ответственности, позволит выявить возможные пути минимизации рисков и понять – какие меры могут быть применены к нарушителям и как они могут повлиять на защиту интересов сторон.

Санкции, включая административные и гражданско-правовые меры, играют важную роль в обеспечении правопорядка и справедливости. В условиях, когда коррупционные правонарушения и преступления становятся все более распространенными, важно не только выявить и наказать виновных, но и разработать эффективные механизмы компенсации вреда, причиненного обществу и государству.

Проявление коррупции, к сожалению, остается значимой проблемой в системе функционирования государственной службы. Новые изменения в антикоррупционном законодательстве подчеркивают необходимость внедрения четких норм, фиксирующих ответственность должностных лиц за коррупционные деяния. Примеры гражданско-правовых санкций могут служить эффективным инструментом для обеспечения ответственного поведения сотрудников государственной службы, создавая условия для восстановления нарушенных прав[182].

Согласно действующему законодательству, государственная гражданская служба в Российской Федерации представляет собой профессиональную деятельность граждан, направленную на обеспечение выполнения функций государственными органами и должностными лицами, обладающими властными полномочиями. В связи с этим можно сделать вывод о высокой степени важности работы субъектов, входящих в систему государственной гражданской службы. Эффективная деятельность служащих, осуществляющих властные полномочия, является залогом сохранения правовых ценностей и поддержания на высоком уровне законности и правопорядка в стране.

Задачами государственной гражданской службы являются выстраивание диалога власти и общества, развитие демократических институтов. Именно здесь насчитывается наибольшее число государственных служащих[183]. При этом следует

---

[182] Голоманчук Э.В., Каюшникова Ю.Е., Астафурова О.А. Особенности привлечения государственных гражданских служащих к коррупционной ответственности: спорные аспекты // Право и государство: теория и практика. 2022. №12 (216). С. 123 – 126.

[183] Касаева Т.В. Роль государственных служащих в механизме современного российского государства: монография / Т.В. Касаева. Саратов: СЮИ, 2011. С. 67.

учесть результаты международных исследований, которые показывают, что демократия не гарантирует чистую и прозрачную работу государственного аппарата, поэтому вопросы ответственности в сфере государственной гражданской службы по-прежнему являются актуальными[184].

Как следует из выводов, изложенных автором в предыдущем параграфе, в соответствии с действующими нормами российского законодательства государственные гражданские служащие могут выступать субъектами различных видов юридической ответственности, включая уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность.

Вместе с тем, предметом исследования данного параграфа является конкретизация условий наступления именно гражданско-правовой ответственности в сфере государственной гражданской службы и рассмотрение вопросов применения такого структурного элемента правовых норм, регламентирующих ее наступление, как санкция, в комплексном анализе правосубъектности указанных отношений.

В первую очередь сразу же отметим, что гражданско-правовая ответственность не может отождествляться с понятием «санкция»[185], поскольку: 1) это противоречит социальной сущности гражданско-правовой ответственности; 2) такой подход не раскрывает соотношение форм и видов гражданско-правовой ответственности; 3) в этом случае просто отпадает необходимость выделения понятия «санкции». Еще О.С. Иоффе говорил о том, что санкция отнюдь не всегда означает наступление ответственности[186]. Более того, такое понимание может привести к ошибочному умозаключению: «если нет последствий, нет и ответственности»[187].

---

[184] Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих / Р.С. Маркунин // Государственная служба. 2019. № 6 (122). С. 22 – 26.

[185] Дерюгина Т.В. Гражданское право. Общая часть: учебник / под ред. Т.В. Дерюгиной, А.В. Тумакова, Л.А. Чеговадзе. М.: Московский ун-т МВД России им. В. Я. Кикотя, 2023. С. 202.

[186] Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. Л.: изд-во Ленингр. ун-та, 1955. С. 189. URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01005881911 (дата обращения: 13.01.2025).

[187] Братусь С.Н. Материально-правовой аспект гражданской юридической ответственности / С.Н. Братусь // О роли юридической ответственности в условиях ускорения социально-экономического развития. Труды по правоведению. 1987. С. 5 – 14.

В учебнике Е.А. Суханова выделяется два основных подхода к пониманию гражданско-правовой ответственности: ответственность как всякое принуждение и ответственность как дополнительные правоограничения, лежащие за пределами первоначальных обязанностей лица[188]. Сам Е.А. Суханов придерживается позиции В.П. Грибанова и понимает под гражданско-правовой ответственностью «способ защиты гражданских прав и законных интересов потерпевших, применение которого влечет для правонарушителей дополнительные неблагоприятные юридические последствия»[189]. Идея о том, что ответственность – это только дополнительные обременения лица, поддерживалась и В.К. Райхером[190].

Все вышеперечисленное отражает сущность гражданско-правовой ответственности, смысл которой заключается не в дополнительном обременении лица ограничениями, а в восстановлении положения потерпевшего и установлении гармоничных общественных отношений, при которых участники гражданского оборота стремятся к соблюдению правовых норм и нормативных предписаний.

На данном этапе автору диссертации представляется целесообразным уделить внимание изменениям гражданского законодательства за последнее десятилетие в части возникновения такого компенсаторного обязательства, как возмещение ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления.

Это отнюдь не означает намерение автора отклониться от темы рассмотрения санкций, как следствия правонарушения в сфере государственной службы, напротив, для всестороннего анализа необходимо понимать – каким образом законодатель использует понятия «вред», «ущерб» и «убытки» в контексте возложения ответственности.

---

[188] Суханов Е.А. Российское гражданское право: учебник в 2 т. Т. I / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. С. 442.

[189] Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. / В.П. Грибанов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2001. С. 310. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/1/ (дата обращения: 13.01.2025).

[190] Райхер В.К. Правовые вопросы договорной дисциплины в СССР / отв. ред.: А.В. Венедиктов А.В. Л.: изд-во Ленингр. ун-та, 1958. С. 71. URL: https://lawlibrary.ru/izdanie8706.html (дата обращения: 13.01.2025).

Концепция развития законодательства Российской Федерации[191], принятая во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»[192], закрепила основные направления изменения гражданского законодательства в силу накопления многочисленных противоречий норм права и реальных требований оборота.

Одно из таких направлений, посвященных защите гражданских прав, получило закрепление в параграфе 3 Концепции. Кроме подробного рассмотрения статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, авторы документа обратили внимание на существующий пробел, заключающийся в возможности причинения вреда правомерными действиями и одновременном отсутствии эффективного механизма возмещения такого вреда. Для таких случаев механизм возмещения убытков, установленный статьей 15 Гражданского кодекса Российской Федерации, применению не подлежит.

В результате, Гражданский кодекс Российской Федерации в 2012 году Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[193] был дополнен статьей 16.1, регламентирующей компенсацию ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления, расширив тем самым, возможности граждан по защите их прав. Как утверждает В.А. Бабаков, дореформенное законодательство, буквально, обязывало суды отказывать истцам в удовлетворении требований о возмещении правомерно причиненного вреда несмотря на то, что такие действия – достаточно распространенное явление в гражданском обороте[194].

---

[191] Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 11. С. 6 – 100. URL: https://base.garant.ru/12176781/ (дата обращения: 13.01.2025).

[192] Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2014) // Российская газета. 2008. 23 июля.

[193] Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ (в ред. от 04.03.2013) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 11 янв.

[194] Бабаков В.А. Гражданско-правовая защита интересов государства: монография / В.А. Бабаков под науч. ред. Е.В. Вавилина. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 294.

А.В. Петухова пишет: «Данная норма предусматривает новое направление развития деликтных обязательств – возможность компенсации ущерба личности или имуществу гражданина или имуществу юридического лица, который нанесен правомерными действиями органов публичной власти или их должностных лиц, а также иных лиц, которым государство делегировало властные полномочия»[195].

Принятая норма, с одной стороны, устранила правовой пробел, связанный с возмещением правомерно причиненного вреда, с другой стороны, – породила новые научные дискуссии относительно правовой природы новой нормы и механизма возникновения правоотношений[196].

В первую очередь стоит отметить, что правоотношения по компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов не тождественны обязательствам из причинения вреда, так как они не подчиняются общим принципам деликтного права. В связи с этим превалирующее в науке мнение о том, что рассматриваемые правоотношения являются разновидностью обязательственных отношений, неоднократно было подвержено критике[197].

Можно подробнее остановиться на рассмотрении главных отличительных признаков двух групп правоотношений.

Правоотношения по компенсации ущерба представляют собой добровольное возложение государством на себя обязанности по компенсации ущерба, который, в свою очередь, является результатом умышленного допущения законодателем возможности причинения вреда в исключительных случаях. Иными словами, законодатель наделяет представителей государственных органов такими полномочиями, выполнение которых в некоторых случаях обладает потенциальной опасностью причинения вреда. Не случайно государственные органы выступают в гражданских правоотношениях в силу предоставлений законом компетенций либо

---

[195] Петухова А.В. Возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления: новое направление развития деликтных обязательств /А.В. Петухова // Вестник ННГУ. 2013. № 3-2. С. 163 – 166.

[196] Куликов В. Мартовские всходы. Закон вводит особую ответственность чиновников за вред гражданину: блог автора / В. Куликов // Российская газета. 2013. 01 мар.

[197] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Указ. соч. С. 543.

по публичному поручению[198]. Дополнительно к этому законодатель закрепляет случаи, при наступлении которых государство добровольно берет на себя обязанность по компенсации ущерба. Как отмечает А.Н. Бочаров, компенсация является актом добровольной помощи пострадавшему субъекту гражданских правоотношений[199]. В этом признаке раскрываются не только добровольный характер правоотношений, но и их социальная направленность, поскольку компенсация ущерба в силу своей добровольности направлена на восстановление социальной справедливости и нормального гражданского оборота. Целевая направленность на восстановление социальной справедливости не случайно является одним из основных признаков компенсации, – указывает М.А. Енгибарян[200].

Правоотношения по компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов, равно, как и правоотношения по компенсации вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, возникает между потерпевшим и государством в лице финансовых органов. Иной подход противоречил бы логике принятых законодателем изменений и способствовал признанию нормы разновидностью мер гражданско-правовой ответственности.

По мнению Е.М. Гинц целью правоотношений по компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов, является сглаживание социальных конфликтов[201]. В отличие от деликтных обязательств, такие правоотношения не преследуют цели полного возмещения вреда, а нацелены на частичное восстановление нарушенных прав. Поскольку правомерные действия являются социально полезными, то государство, с одной стороны, допускает

---

[198] Андреев Ю.Н. Об объектах гражданских прав, правоотношений и гражданско-правового регулирования: дискуссионные аспекты / Ю.Н. Андреев // Цивилист. 2023. № 5. С. 39 – 48. URL: https://base.garant.ru/480960191/ (дата обращения: 13.01.2025).

[199] Бочаров А.Н. Компенсация ущерба как мера гражданско-правовой защиты: проблемы и перспективы / А.Н. Бочаров // Наука и образование: проблемы, идеи, инновации. 2018. № 3 (6). С. 67 – 69.

[200] Енгибарян М.А. Компенсация как институт права (общетеоретическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Енгибарян Манвел Александрович. Белгород, 2020. С. 89.

[201] Гинц Е.М. К вопросу о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов / Е.М. Гинц // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 10. С. 80 – 84.

возможность их совершения, и, с другой стороны, устанавливает компенсационные меры, которые покрывают причиненный вред не в полном объеме, а только в части реального ущерба[202].

Рассуждая о смысловом содержании понятий «компенсация» и «ущерб» стоит обратить внимание на то, что реальный ущерб является составным элементом понятия «убытки», которое по замечанию Т.В. Дерюгиной, активно используется законодателем для обозначения неблагоприятных последствий в договорных обязательствах[203].

Представляется, что наиболее широкая точка зрения понимания вреда укладывается в смысл, заложенный в главу 59 Гражданского кодекса Российской Федерации, где понятие «вред» занимает центральное место. В этом контексте можно выявить некоторые общие черты вреда и убытков, поскольку в обоих случаях речь идет о совокупности всех негативных последствий. Одновременно с этим анализ статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации показывает, что термин «убытки» неприменим по отношению к неимущественным потерям, в связи с чем он представляет собой реальные и потенциальные потери лица, выраженные в денежной или натуральной форме. Вред, в свою очередь – понятие, которое объединяет в себе весь объем негативных последствий, включая неимущественные потери. Исходя из этого следует, что правомерными действиями государственных органов причиняется вред, поскольку речь идет о всем объеме фактических потерь, но компенсируется только его часть, т.е. ущерб.

Учитывая, что в настоящее время не сформировано четкое доктринальное представление о сфере распространения нормы 16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации, отсутствует законодательное закрепление перечня подлежащих компенсации случаев причинения вреда правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц, ряд авторов заявляют о формировании нового субинститута гражданского права – компенсации ущерба,

---

[202] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Указ. соч. С. 545.
[203] Дерюгина Т.В. Теоретические и практические проблемы толкования и применения категорий «убытки», «вред», «ущерб» / Т.В. Дерюгина // Legal Concept. 2018. № 1. С. 9 – 15.

причиненного правомерными действиями государственных органов, настаивая при этом на том, что в указанных случаях реализуются способы защиты гражданских прав, но не ответственности, а равно – укладываются в институт защиты гражданских прав[204].

По мнению автора вышеизложенное выступает заслуживающим юридической наукой внимания примером явления дуализма права, о котором шла речь в предыдущих параграфах диссертации. По своей сути, государство в лице законодателя, осознавая за собой всю меру ответственности за наделение должностных лиц властными полночиями, обеспечивая его правовой статус посредством норм публичного права, корреспондировала им гражданско-правовой нормой, предоставившей право требования одним, и, вновь – рамки дозволенного – другим. Потому, как только поведение должностного лица перестанет быть правомерным, и в результате такого поведения третьим лицам будет причинен вред, отношения перейдут в категорию деликтных.

Можно предположить, что неправомерные действия или бездействие должностных лиц государственных органов, включая государственных гражданских служащих – это невыполнение возложенных на них законом обязанностей. Важно подчеркнуть, что в контексте правового статуса государственного гражданского служащего, определенного именно рамками закона, перечень таких обязанностей трактуется намного шире того, что определен для него должностным регламентом.

Так, в абзаце 5 пункта 8 Обзора судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г.[205], указано, что согласно пунктам 1 и 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обязан соблюдать Конституцию

---

[204] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Указ. соч. С. 512.

[205] Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 10.

Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

Целью Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является установление правовых, организационных и финансово-экономических основ государственной гражданской службы Российской Федерации. Сама цель закона обосновывает отсутствие необходимости заключать в него нормы, регулирующие деликтные правоотношения в сфере государственной гражданской службы. Соответствующие правовые положения определены такими самостоятельными источниками, как Уголовный, Гражданский, Трудовой кодексы Российской Федерации и Кодекс об административных правонарушения Российской Федерации.

Так, В.В. Кизилов, рассматривая неправомерные действия должностных лиц налоговых органов, делает вывод о том, что в отношении любого государственного органа действуют единые, установленные Гражданским кодексом Российской Федерации, правила о материальной ответственности – обязательства из причинения вреда[206].

Положения статьи 16 Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющие возмещение убытков как санкцию за правонарушение в сфере государственной службы, выразившееся в действиях (бездействии) органов государственной власти и их должностных лиц, сохраняют свою силу и остаются неизменными с момента вступления в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. Это означает, что положения данной статьи имеют устойчивый характер и длительное время служат важным правовым инструментом защиты законных интересов лиц от ненадлежащего исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей.

---

[206] Кизилов В.В. Материальная ответственность налоговых органов за незаконные действия при осуществлении налогового администрирования / В.В. Кизилов // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 3 (№). С. 21 – 44.

Как указано в абзаце 3 пункта 2 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» гражданским законодательством установлены дополнительные гарантии для защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, направленные на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, в том числе злоупотреблением властью[207].

Вышеуказанные конституционные положения о привлечении должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, к ответственности в установленном законодательством, в том числе Гражданским кодексом Российской Федерации, порядке. нашли свое отражение в статье 68 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Отведем особую роль мнению многочисленных исследователей устоявшегося учения об условиях наступления гражданско-правовой ответственности, которые признали формулу таких условий, как: наличие вреда, противоправность действий его причинителя, причинно-следственная связь между такими действиями и возникновением вреда, вина причинителя вреда вина[208].

При рассмотрении вопросов, которым посвящен настоящий параграф, указанное обстоятельство имеет не меньшее значение, нежели для следующего, посвященного разграничению частноправовой ответственности государства и государственного гражданского служащего за правонарушения в области

---

[207] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2002. № 16. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12026470/ (дата обращения: 13.01.2025).

[208] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Указ. соч. С. 507.

государственной гражданской службы, потому, как даже формальное отсутствие одного из вышеперечисленных условий на практике становится основанием для отказа в удовлетворении требований о взыскании с должностного лица средств в возмещение ущерба соответствующему бюджету в порядке регресса.

Так, Апелляционным определением Вологодского областного суда от 25 апреля 2012 г. № 33-1240/2012 в удовлетворении требований заместителя прокурора Вологодской области о взыскании с должностного лица денежных средств в возмещение ущерба бюджету области, образовавшегося в результате халатности при проведении госзакупок, отказано, поскольку отсутствуют доказательства вины ответчика и причиненного ущерба. Судом также отмечено, что порядок привлечения государственных служащих к материальной ответственности Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не определен[209].

Определение исполнения возложенных на государственных гражданских служащих должностных обязанностей как трудовой деятельности отражено по тексту самого Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» посредством многочисленного упоминания понятия «труд» в указанном контексте.

Как было установлено во втором параграфе первой главы диссертации, дуалистическая природа государственной гражданской службы делает ее уникальной формой трудовой деятельности, соединяя интересы общества и государства с индивидуальными потребностями конкретных людей, осуществляющих эту работу.

Положениями предыдущего параграфа установлено, что, в случае причинения вреда действиями (бездействием) государственного гражданского служащего, от лица ответчика выступает не сам государственный гражданский служащий, а его работодатель – государственный орган в лице соответствующей казны.

---

[209] Апелляционное определение Вологодского областного суда от 25 апреля 2012 г. № 33-1240/2012. URL: https://sudrf.cntd.ru/document/463238723 (дата обращения: 13.01.2025).

Это объясняется тем, что государственный гражданский служащий, осуществляя свои трудовые (служебные, должностные) обязанности, фактически действует в соответствии с волей государства – работодателя в лице государственного органа, отсюда логичным будет высказывание о том, что причиненный действиями государственного гражданского служащего вред должен рассматриваться как вред, причиненный государством – работодателем в лице соответствующего государственного органа.

Возложение ответственности на работодателя за действия его работника возможно, если имелись как общие основания ответственности за вред, предусмотренные статьей 1064, так и специальные, урегулированные в статье 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации. В силу абзаца 2 пункта 1 статьи 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации в момент причинения вреда работник должен действовать по заданию работодателя, а работодатель, в свою очередь, должен осуществлять контроль за безопасностью деятельности своего работника.

Таким образом налицо два дополнительных (специальных) условия наступления ответственности за вред, причиненный работником – государственным гражданским служащим:

1) государственный гражданский служащий действует по поручению;

2) государственный гражданский служащий действует под контролем.

Именно этому положению корреспондирует часть 3 статьи 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» о возложении на государственного гражданского служащего и его руководителя ответственности за исполнение неправомерного поручения.

Смысл понятия «исполнение должностных обязанностей» имеет достаточно широкую трактовку. Под него могут попадать любые действия государственных гражданских служащих, в которых выражаются функции государственного органа. К ним могут относиться действия производственного, технического, транспортного, хозяйственного и иного характера. Государственный гражданский служащий исполняет свои должностные обязанности, установленные служебным контрактом и должностным регламентом.

При этом частью 5 статьи 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» право требования от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей ограничено теми, что предусмотрены в служебном контракте и должностном регламенте.

Неисполнение должностных обязанностей в случаях, когда государственный гражданский служащий в соответствии с должностным регламентом, должен был действовать, но незаконно бездействовал, также служит основанием для возникновения ответственности.

Например, как следует из выводов, изложенных в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2024 г. № 5-КГ24-24-К2 в части признания незаконными действий по удержанию 20 процентов ежемесячно из причитающейся пенсионеру к выплате региональной социальной доплаты к пенсии, неинформирование органом социальной защиты населения гражданина, являющегося пенсионером, о наличии у него права на получение ежемесячной социальной выплаты, гарантированной региональным законодательством, приведшее к несвоевременному обращению гражданина за ее назначением, дает ему право на обращение в суд за возмещением неполученных денежных сумм данной меры социальной поддержки на основании статьи 16 Гражданского кодекса Российской Федерации[210].

Учитывая вышеизложенное и рассмотренные автором в предыдущем параграфе условия наступления гражданско-правовой ответственности за причинение вреда, следует вывод, что возникновение гражданско-правовой ответственности за незаконные действия государственных гражданских служащих возможно при условии выполнения государственным гражданским служащим предусмотренных в служебном контракте и должностном регламенте должностных обязанностей с недостаточной степенью осмотрительности и заботливости, что повлекло за собой причинение вреда личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица.

---

[210] URL: https://base.garant.ru/409071014/ (дата обращения: 13.01.2025).

Доказательством тому служит Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 309-ЭС20-7376 по делу № А60-29234/2019, согласно которому тот факт, что законное проведение мероприятий налогового контроля и выражение при этом оценки законности действий налогоплательщика имело для налогоплательщика неблагоприятные имущественные последствия о противоправности поведения налогового органа не свидетельствует и достаточных оснований для возмещения вреда не образует. Иное бы означало, что по правилам возмещения вреда возмещаются расходы за сам факт участия налогоплательщика в предписанных Налоговым кодексом Российской Федерации[211] административных процедурах[212]. Суды предыдущих инстанций не дали оценки законности действий налогового органа и поведению налогоплательщика на стадии принятия решения и не установили, являлось ли доначисление налогов результатом выражения оценки законности действий налогоплательщика, данной налоговым органом в пределах имевшихся у него полномочий, либо причиной доначисления налогов обществу стало игнорирование налоговым органом положений Налогового кодекса Российской Федерации и (или) возражений налогоплательщика, представленных на акт налоговой проверки, доказательств налогоплательщика, тому подобные грубые нарушения, с безусловностью повлиявшие на результаты налоговой проверки[213].

Как было установлено ранее, понятие «вред» значительно шире понятия ущерба, соответственно, лицо, право которого нарушено незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти в лице их государственных служащих, наряду с полным возмещением убытков и упущенной выгоды, вправе предъявлять в защиту нематериальных благ требование компенсации морального вреда.

Поэтому автор данного исследования, изучая вопросы возникновения гражданско-правовой ответственности вследствие совершения государственным

---

[211] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 29.11.2024, с изм. от 21.01.2025) // Российская газета. 1998. 06 авг.
[212] URL: https://base.garant.ru/74428249/ (дата обращения: 13.01.2025).
[213] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 309-ЭС20-7376 по делу № А60-29234/2019. URL: https://base.garant.ru/74428249/ (дата обращения: 13.01.2025).

гражданским служащим правонарушения с учетом особенностей его правового статуса, изначально не ставил целью ограничиваться исключительно понятием «материальная ответственность».

При этом существенное различие правовой природы обязательств по основанию их возникновения: из договора или из деликта, естественно, не позволяют применить к последним нормы об ответственности за нарушение обязательств, например, о порядке взыскания процентов за пользование чужими денежными средствами.

Седьмой кассационный суд общей юрисдикции в определении от 21 июля 2022 г. по делу № 88-11547/2022, оставляя апелляционное определение Свердловского районного суда города Перми от 09 марта 2022 г., отменившее решение мирового судьи судебного участка № 3 Свердловского судебного района города Перми от 13 ноября 2020 г., которым были удовлетворены исковые требования о взыскании с Инспекции Федеральной налоговой службы по Свердловскому району г. Перми в пользу физического лица процентов за пользование чужими денежными средствами, без изменения, указал на специальное правового регулирование данных отношений, которые не носят гражданско-правового характера и не относятся к денежным обязательствам по смыслу, придаваемому этим обязательствам нормами статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации, применение которой противоречило бы нормативным положениям, подлежащим применению к спорным отношениям[214].

Возвращаясь к вопросу ответственности в сфере государственной гражданской службы, необходимо отметить, что совершение должностных правонарушений, безусловно, оказывает влияние на результативность деятельности всей публичной власти и подрывает авторитет государства в глазах населения[215]. В обществе начинает складываться недоверие к работе

---

[214] Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 июля 2022 г. по делу № 88-11547/2022. URL: https://base.garant.ru/329244418/ (дата обращения: 13.01.2025).

[215] Голоманчук Э.В., Каюшникова Ю.Е., Астафурова О.А. Особенности привлечения государственных гражданских служащих к коррупционной ответственности: спорные аспекты / Э.В. Голоманчук, Ю.Е. Каюшникова, О.А. Астафурова // Право и государство: теория и практика. 2022. № 12 (216). С. 123 – 126.

государственного аппарата и должностным лицам, что приводит к нежеланию сотрудничать и иным образом оказывать необходимую помощь. Особенность должностных правонарушений заключается в том, что они совершаются благодаря занимаемой должности и в связи с использованием лицом своих полномочий[216].

Особую негативную значимость для общества представляют коррупционные правонарушения, поскольку подрывают основы правового государства, принципы справедливости и равенства перед законом. Они разрушают доверие граждан к государственным институтам и органам власти, создают условия для неэффективного и несправедливого распределения ресурсов и возможностей.

Коррупция препятствует экономическому развитию, инвестициям и инновациям, так как создает дополнительные риски и неопределенность для бизнеса и предпринимательства. Она также способствует усилению социального неравенства, поскольку позволяет некоторым лицам или группам получать незаконные преимущества и привилегии за счет других.

Борьба с коррупцией требует комплексного подхода, включающего законодательные, институциональные, образовательные, культурные, научные и иные меры. Это необходимо для формирования в обществе нетерпимости к коррупционным проявлениям и создания условий для их предотвращения и пресечения.

Автор настоящей диссертационной работы не преследует цель детально рассматривать вопросы дисциплинарной, административной и уголовной ответственности в области противодействия коррупции. Обусловлено это тем обстоятельством, что обозначенным вопросам ранее были посвящены многочисленные фундаментальные научные исследования, и несомненно будут посвящены дополнительные изыскания в дальнейшем.

Автор настоящей диссертационной работы изначально не ставил своей целью детально изучать такие важные правовые аспекты, как меры дисциплинарной, административной и уголовной ответственности применительно к борьбе с

---

[216] Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти. Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 27 – 31.

коррупционными проявлениями. Данный подход обусловлен рядом объективных обстоятельств. Во-первых, указанные проблемы уже получили значительное освещение в многочисленных научных трудах, монографиях, статьях и иных публикациях отечественных и зарубежных авторов. Многие исследования касаются различных граней рассматриваемых вопросов – от теоретического осмысления до практических рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Во-вторых, данные темы являются настолько многогранными и сложными, что требуют отдельного глубокого анализа и разработки собственных концепций и подходов. В-третьих, несмотря на значительный объем существующей научной литературы, эти направления остаются актуальными и востребованными, поскольку борьба с коррупцией является одной из приоритетных задач современного общества. Поэтому вполне вероятно, что именно этим вопросам будут посвящены новые научные изыскания, призванные углублять понимание механизмов противодействия коррупции и предлагать эффективные способы минимизации ее негативных последствий. Таким образом, автор счел целесообразным сосредоточить свое внимание на иных аспектах исследуемой проблематики, оставляя указанную тематику для дальнейших самостоятельных разработок и детального изучения специалистами соответствующего профиля.

Однако, заслуживающим внимания является активно набирающий популярность гражданско-правовой механизм по принудительному изъятию имущества у лица, презюмирующего коррупционное нарушение тем, что им не представлены в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» доказательства приобретения такого имущества на законные доходы[217].

Юридическим основанием требований Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, выступающих истцами по гражданским делам к гражданам, замещавшим в прошлом, более 10-ти лет назад,

---

[217] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // Российская газета. 2024. 22 ноября.

должности государственной, в том числе гражданской, службы, а также к иным гражданам как действующим согласованно или по их указанию с целью сокрытия, легализации и приумножения полученного коррупционным путем имущества и к юридическим лицам как имеющим доли в уставных капиталах иных юридических лиц либо акции иных юридических лиц, конечными владельцами которых являются соответствующие граждане, об обращении в доход Российской Федерации имущества, полученного в нарушение законодательства о противодействии коррупции, служат положения статьи 169 и подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи со статьями 3, 13 и 14 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Законодатель, выделяя отличный от конфискации, которая связана с уголовным преступлением или административным правонарушением, механизм по принудительному изъятию имущества у лица, не предоставившего доказательства приобретения его на законные доходы, использовал гражданское право, создав в нем особый правовой институт, реализующийся в типичной для гражданского права исковой форме, и в котором формально ответчик обладает всеми теми способами частно-правовой защиты, которыми обычно обладает ответчик по гражданско-правовому спору.

Среди прочего, у ответчика имеется возможность опровергнуть в суде подозрение в коррупции, представив доказательства, откуда он получил средства на покупки, превышающие его доходы.

Гражданско-правовая форма защиты права, использованная в данном случае, позволила законодателю переложить бремя доказывания на ответчика, что было бы невозможно в административном или уголовном процессе, и противоречило бы статье 49 Конституции Российской Федерации.

К.И. Скловский по этому поводу пишет: «Использование в российском законе термина, отличного от конфискации, как можно видеть, вытекает … из причин внутреннего системного характера. Прежде всего, таким образом показывается

отличие конфискации как меры, применяемой за совершенное преступление (правонарушение), от мер по обращению имущества в доход государства…»[218].

Определенно, и вышеуказанное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 49-П, назвавшего неустановленным срок, ограничивающий возможность подачи прокурором искового заявления антикоррупционного содержания, и разнообразие позиций и точек зрения относительно данного постановления, как реакция различных слоев населения – от обывателя до представителей научного юридического сообщества, свидетельствуют о важности расстановки приоритетов в вопросах противодействия коррупционному поведению в российском обществе. Вступление публичных интересов с частными правами в открытое противоречие наглядно демонстрирует необходимость дальнейшего обсуждения, анализа и уточнения правового регулирования соответствующих проблем, что может привести к многократной переоценке существующих подходов и методов законодательного регулирования общественных отношений. Межотраслевые подходы, предполагающие комплексную интеграцию норм различных отраслей права, требуют постоянного совершенствования, глубокого изучения и критического осмысления, в целях обеспечения адекватного регулирования актуальных правовых проблем современности.

Не являются исключением и размышления относительно того факта, что правовой статус государственного гражданского служащего порождает своеобразные юридические последствия, в том числе гражданско-правового характера, словно «пожизненный правовой след», который продолжает существовать применительно к личности данного гражданина в зависимости от момента его возникновения, но уже вне зависимости от момента его формального прекращения – сложения должностных полномочий. То есть, государственный гражданский служащий при поступлении на службу и при исполнении своих

[218] Скловский К.И. Применение законодательства об обращении в доход государства имущества, полученного в результате нарушения законодательства о противодействии коррупции / К.И. Скловский // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2021. № 11.С. 156 – 186.

должностных обязанностей должен осознавать принятие на себя ответственности за риск возникновения юридических последствий, в том числе гражданско-правового характера, связанных с его правовым статусом, не только на период прохождения такой службы, но и на всю его последующую жизнь, даже если исполнение должностных обязанностей уже давно прекращено. Данный аспект имеет важное значение в контексте понимания всей полноты правового статуса государственного гражданского служащего как совокупности прав, обязанностей, запретов и ограничений, а также гарантий, установленных на уровне законодательства.

3.3. Разграничение частноправовой ответственности за правонарушения в сфере государственной гражданской службы между государством и государственным гражданским служащим

Вопрос об ответственности государства за действия или бездействие его органов власти в лице их должностных лиц обусловлен наличием противоречий в действующем законодательстве Российской Федерации и неоднозначностью теорий, согласно которым ответственность государства исходит из принципа целостности и неделимости государственной системы управления.

При этом важно подчеркнуть, что принцип ответственности государства основан на принципе защиты как личных, так и публичных интересов. Это означает, что государство должно обеспечивать баланс между защитой прав и свобод граждан и выполнением своих функций и задач.

Например, в государствах, входящих в состав стран социалистического лагеря, включая Союз Советских Социалистических Республик, официально отвергалась концепция деления права на две большие сферы – публичную и

частную. В советской правовой доктрине утверждалось, что вся система правовых отношений носит исключительно публично-правовой характер. Это означало, что государство рассматривалось единственным источником правового регулирования всех сфер жизни общества, от экономики до личной жизни гражданина. Тем не менее, несмотря на идеологическую установку, полностью устранить объективное разделение между публичным правом и частным правом оказалось невозможным. Некоторые области права неизбежно сохраняли черты частного характера даже в условиях строгого государственного контроля и централизованного планирования. Несмотря на официальное признание единого публично-правового начала во всей правовой системе, практика выявляла очевидность наличия элементов частных правоотношений, отражающих реальные потребности и интересы граждан, обусловленные самой природой человеческого общежития и повседневной жизнью людей.

Ярким примером является мнение известного российского цивилиста М.М. Агаркова, который подчеркивал важную мысль относительно соотношения частного и публичного права применительно к процессу законотворчества. Согласно его утверждению, сама законодательная деятельность представляет собой элемент публично-правового регулирования, поскольку она осуществляется государством и направлена на обеспечение публичных интересов общества. Однако, сами правовые нормы далеко не всегда носят исключительно публично-правовой характер – многие из них относятся к сфере частного права, регулируя отношения между отдельными лицами[219].

Вышеуказанная позиция выступает опровержением распространенной ранее концепции, согласно которой любая правовая норма автоматически приобретает признаки публичности уже самим фактом своего происхождения от государства. Напротив, подчеркивает ученый, важно учитывать содержание конкретной правовой нормы и сферу ее применения, чтобы корректно определить ее принадлежность к одной из указанных отраслей права.

---

[219] Агарков М.М. Ценность частного права / М.М. Агарков // Правоведение. 1992. № 1. С. 25 – 41.

Ряд ученых подвергали сомнению и деление юридической ответственности субъектов права на частноправовую и публично-правовую, аргументируя свою позицию следующим образом: лицо, совершившее правонарушение, несет ответственность перед государством и обществом в целом, а не исключительно перед отдельным кредитором, поскольку привлечение данного субъекта к ответственности способствует восстановлению законности, правопорядка и укреплению авторитета органов государственной власти[220].

С учетом справедливого характера указанной позиции, принимая во внимание наиболее широкую интерпретацию гражданско-правовой ответственности, следует подчеркнуть, что выделение отдельных видов юридической ответственности осуществляется законодателем и правоведами преимущественно исходя из основной цели установления такой ответственности и последствий ее применения к правонарушителю.

Гражданско-правовая ответственность нацелена преимущественно на возмещение вреда, восстановление нарушенных имущественных интересов пострадавшей стороны. Публично-правовая ответственность, напротив, ориентирована на поддержание общественного правопорядка, пресечение нарушений и реализацию карательно-репрессивной функции государства, не имеющей непосредственной связи с восстановлением материальных прав потерпевших лиц.

Публичное право призвано защищать общественные интересы в целом, тогда как частное право ориентировано на защиту индивидуальных интересов субъектов правоотношений. Нормы публичного права регулируют отношения подчиненности посредством обязательных предписаний, устанавливая обязанности, ограничения и запреты, обеспечивая реализацию государственных функций управления общественными процессами и направляя деятельность органов власти на защиту законных прав и интересов граждан, формирование государственного устройства, соответствующего интересам как всего общества, так и отдельных индивидов. О

---

[220] Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. Л.: изд-во Ленигр. ун-та, 1976. С. 279. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_006942246/ (дата обращения: 09.05.2025).

взаимопроникновении публичных и частных начал свидетельствует формирование комплексных правовых институтов, объединяющих элементы обоих типов правового регулирования, и даже научные концепций гражданско-публичного права[221].

Все формы гражданско-правовой ответственности включают элементы как частного права, так и публичного права. Отличия заключаются исключительно в соотношении указанных элементов[222].

Гражданско-правовая ответственность возникает как следствие юридических фактов, результатом которых становится нарушение субъективных гражданских прав граждан, юридических лиц, иных субъектов права, поименованных законом либо правовым актом. Кроме того, возникновение гражданско-правовой ответственности возможно и в случаях, когда конкретные действия (бездействия) самих участников гражданского оборота приводят к последствиям, предусмотренным общими принципами и смыслом гражданского законодательства, независимо от наличия конкретных норм закона относительно данного случая. При этом важно учитывать, что одно и то же действие субъекта одновременно способно служить основанием для наступления сразу нескольких видов юридической ответственности – помимо гражданско-правовой, включающей обязательства имущественного характера, оно может повлечь административную, дисциплинарную, уголовную ответственность. Таким образом, субъект одной своей деятельностью способен одновременно создать условия для привлечения себя к различным видам ответственности, каждый из которых регулируется отдельными отраслями права, соответствующими разным юридическим основаниям и процедурам наложения санкций.

Данная позиция приобретает особое значение в контексте гражданско-правовой ответственности в сфере государственной службы, включая органы государственной власти и их должностных лиц. Согласно мнению А.В. Семенова,

---

[221] Безруков А.В. и др. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2010. С. 211.

[222] Кабанова Е.И. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования: монография / И.Е. Кабанова; отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016. С. 99.

сам факт учреждения власти накладывает на нее ответственность перед гражданами и их объединениями, предоставляя последним право на защиту собственных законных интересов и возмещение понесенного вреда даже в случае отсутствия самого факта правонарушения[223], как было рассмотрено автором в первом параграфе настоящей главы. Функционирование публично-властной структуры предполагает потенциальное возникновение гражданско-правовой ответственности соответствующего субъекта в результате любых действий или бездействий и принимаемых решений.

Государство, как субъект гражданско-правовой ответственности, действует в рамках установленных правовых норм. Основные принципы правового государства отражают положения Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым ущерб, даже со стороны государственных органов, даже, если их действия правомерные, не говоря уже о неправомерных или бездействии, должен быть компенсирован. Законодательство устанавливает тем самым основания для привлечения государства к ответственности, что, в свою очередь, служит гарантией защиты прав граждан и юридических лиц.

Посредством существующего в российском законодательстве механизма обеспечиваются конституционные права лиц на полное возмещение вреда, возникшего вследствие правомерных либо неправомерных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц.

Вместе с тем, словно дань памяти государственному строю Российской Империи, в литературе можно встретить мнения о том, что ответственность государственных служащих должна быть персонифицирована путем закрепления за гражданами права предъявления прямых исковых требований непосредственно к должностным лицам[224]. Однако по мнению Н.В. Гущевой, посвятившей диссертационное исследование законодательному решению проблемы должностных правонарушений во второй половине XIX – начале XX в., законы об

---

[223] Семенов А.В. Публичные власти и публичные должности как субъект ответственности в современных государственно-правовых системах / А.В. Семенов // Закон и право. 2010. № 10. С. 22 – 26.

[224] Поляков С.Б. Частноправовая ответственность органов и должностных лиц государства / С.Б. Поляков // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 3. С. 63 – 81.

ответственности должностных лиц являлись одной из самых слабых сторон законодательства императорской России[225].

Действительно, дореволюционное законодательство не предусматривало ответственность именно государственной казны за ущерб, нанесенный неправомерными служебными действиями должностных лиц, выступающих от имени органов публичной власти.

Современное российское законодательство устанавливает правовую неприкосновенность не только для государственных гражданских служащих, но и для должностных лиц всех публично-правовых организаций, обеспечивая защиту указанных лиц от предъявления гражданами или юридическими лицами исков, связанных с нарушением их прав вследствие правомерных или неправомерных действий (бездействия) данных субъектов. Как указывал профессор Д. Н. Бахрах, «максимум, что могут сделать потерпевшие, – добиться отмены незаконного акта. Граждане не только не вправе привлечь, но и даже поставить вопрос о возможности привлечения служащего ни к уголовной, ни к административной, ни к дисциплинарной, ни к материальной, ни к гражданско-правовой ответственности. К любому из названных видов юридической ответственности служащий может быть привлечен только другими служащими. А гражданин вправе только подавать административные жалобы на безнаказанность тех, кто нарушил его права»[226].

Поскольку Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляет общие правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, принципы ее функционирования, находят свое выражение еще и в специальных законодательных актах, регламентирующих государственно-служебные отношения.

Так, согласно пункту 8 статьи 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в число принципов функционирования государственной гражданской службы входит защита

---

[225] Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX-начале XX века: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Гущева Наталья Владимировна. Н. Новгород, 2006. С. 7.

[226] Бахрах Д. Как защитить себя от произвола власти / Д. Бахрах // Российская юстиция. 2003. № 9. С. 14 – 15.

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

По справедливому замечанию Е.В. Поздняковой, данный принцип базируется на том положении, что государство, устанавливая правовой статус государственных служащих, обязуется их защищать и соответствующе обеспечивать[227]. Как отмечает В.В. Макаров, рассматриваемый принцип касается механизма функционирования государственной службы, обеспечивая эффективную административную деятельность в рамках внутриорганизационных правоотношений[228]. По мнению А.В. Куракина, названный принцип направлен на обеспечение защиты государственных служащих от влияния на объективность и законность принимаемых ими решений. Кроме того, он способствует предупреждению и пресечению коррупции в системе государственно-служебных отношений[229].

Следует также обратить внимание на то, что в юридической литературе указанный принцип иногда рассматривается в совокупности с принципом правовой и социальной защищенности государственного служащего[230]. Ю.Н. Старилов отмечает, что защита государственных служащих представляет собой необходимый элемент определенного стандарта. Данный стандарт подразумевает обеспечение социально-правовых гарантий деятельности государственных служащих, а государство, устанавливая их правовой статус, обязуется их защищать и обеспечивать[231]. Принцип правовой и социальной защищенности государственного служащего не закреплен в перечнях вышеназванных федеральных законов, в отличие от принципа защиты гражданских служащих от неправомерного

---

[227] Позднякова Е.В. К вопросу о толковании некоторых принципов государственной службы Российской Федерации / Е.В. Позднякова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 65 – 67.

[228] Макаров В.В. Административно-правовой статус государственного гражданского служащего: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Макаров Вадим Владимирович. СПб., 2008. С. 120.

[229] Куракин А.В. Принципы противодействия коррупции и их реализация в сфере внутренних дел / А.В. Куракин // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 1. С. 70 – 93.

[230] Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография / С.П. Матвеев. Воронеж: ВИ МВД России, 2011. С. 97.

[231] Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 11 – 25.

вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Но, как было ранее установлено в процессе исследования элементов правового статуса государственного гражданского служащего, правовые и социальные гарантии закреплены отдельными нормами, регламентирующими государственно-служебные отношения.

Однозначно, цели установления правовых и социальных гарантий защиты государственных гражданских служащих и принципа защиты от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность не совпадают. Установление правовых и социальных гарантий защиты государственных гражданских служащих направлено на обеспечение социальных прав и законных интересов самих служащих, в то время как цель принципа защиты от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность непосредственно связана с обеспечением защиты интересов государственной службы. Такая защита обеспечивается посредством установления гарантий реализации государственным гражданским служащим его должностных обязанностей с исключением постороннего влияния иных лиц на их реализацию, соответственно, данный принцип имеет публичную направленность.

Как представляется, допущение права прямого требования не только будет противоречить принципу защиты государственных гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, но и ставить лиц, требующих возмещения вреда в зависимо затруднительное положение. Лицо, например, понесшее убытки вследствие неправомерного поведения служащего при исполнении им функций государственного органа, вынуждено будет не только определить конкретное должностное лицо, но и доказывать его личную вину, разбираться во внутренних механизмах работы и регламентах, одним словом, нести бремя доказывания – процесс в отношениях, связанных с организацией публичной власти, практически невыполнимый и крайне трудоемкий. Вред физическому или юридическому лицу причиняется в следствие реализации именно государственных полномочий, соответственно, и обязанность

возмещения и компенсации в случае причинения вреда должна возникать именно у государства в лице его государственного органа.

Государственные гражданские служащие выполняют возложенные на них служебные обязанности согласно воле государства – своего непосредственного работодателя, представленного конкретным государственным органом. В силу данного обстоятельства вполне закономерно утверждение, что вред, причиненный государственными служащими в процессе исполнения ими служебных обязанностей, должен восприниматься обществом и законом как вред, причиненный самим государством через деятельность конкретного государственного органа. Соответственно, ответственность за этот вред также должна возлагаться непосредственно на государство в виде возмещения из средств соответствующей казны.

Исходя из положений Гражданского кодекса Российской Федерации, ответчиком по искам о возмещении вреда будет выступать именно казна соответствующего публично-правового образования, определяемая двумя способами: как совокупность имущества и в роли участника гражданских правоотношений.

Современное законодательство рассматривает казну как имущество, а не субъект права, в связи с чем сложились разночтения в определении статуса казны[232]. На основании статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации средства соответствующего бюджета и иное государственно имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Из данного положения нередко дается заключение, согласно которому под понятием «казна» подразумевается совокупное имущество государства, вследствие чего оно выступает не в качестве субъекта, а объекта правовых отношений.

---

[232] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Указ. соч. С. 623.

Предметом исследования магистерской диссертации выдающегося цивилиста Д.И. Мейера «Опыт о праве казны по действующему законодательству» в 1846 году стало понятие казны. Он подразумевал под казной государство, которое для удовлетворения своих разнообразных потребностей выступает субъектом имущественных прав. Цивилист не поддерживал позицию о том, что казна представляет собой не субъект, а лишь совокупность имущества. В связи с этими суждениями, им были исследованы понятия «казна как юридическое лицо», «обязательства, заключаемые казной», «представитель казны» и др[233].

Субъектом права казну считал и Г.Ф. Шершеневич: «Юридические лица могут быть прежде всего разделены на публичные и частные…Между ними самое видное место занимает казна, представляющая государство с хозяйственной его стороны»[234].

Учитывая доктринальные подходы к понятию казны, через призму действующего законодательства можно сделать вывод о том, что действительно, казна Российской Федерации – это самостоятельный субъект права, кроме этого казна самостоятельно может отвечать по своим обязательствам, но следует учитывать то, что закон возлагает на данный субъект право распределения имущественных средств по разным основаниям, что отражено в статьях 214 и 215 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В статье 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что в случаях, предусмотренных законом, вред подлежит возмещению за счет соответствующей казны, от имени которой выступают финансовые органы, если такая обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Норма содержит отсылку к положениям статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой органы государственной власти в

---

[233] Мейер Д.И. О праве казны и другие ранее не издававшиеся труды и материалы / Д.И. Мейер; отв. ред. Д.Х. Валеев. М.: Статут, 2021. С. 44.

[234] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. 4-е изд. Казань: изд. книж. маг. Бр. Башмаковых, 1902. С. 116. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003669313 (дата обращения: 09.05.2025).

рамках их компетенций могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде от имени публичного субъекта Таким образом, надлежащим ответчиком является казна, от имени которой в суде выступают соответствующие органы. Данное положение применимо в тех случаях, когда соответствующая обязанность не была возложена на иной государственный орган, юридическое либо физическое лицо.

Учитывая положения статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации по обязательствам, связанным с государственной гражданской службой, в роли финансовых органов выступают Министерство финансов Российской Федерации и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации)[235].

Ранее на практике судами привлекались к участию в деле только Министерство финансов Российской Федерации и его территориальные органы. Это было вызвано недостаточностью правой регламентации, что порождало немало трудностей.

Нередко сотрудники Министерства финансов Российской Федерации оказывались неспособны аргументированно обосновать собственную позицию вследствие недостатка сведений относительно деятельности соответствующих государственных органов или действий их должностных лиц. В результате, квалифицированная оценка законности, выявление виновных лиц и определение размера нанесенного ущерба становились невозможными. Государственные органы, привлеченные к судебному разбирательству, оказывались неспособны эффективно защищать государственные интересы в силу высокой загруженности рассматриваемыми судебными делами. Вышеуказанные и прочие вопросы организации работы по представлению интересов Министерства финансов

[235] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 24.06.2025) // Российская газета. 1998. 12 авг.

Российской Федерации нашли свое отражение в письме от 03 октября 2014 г. № 08-04-06/3395[236].

Главный распорядитель бюджетных средств – это орган, который имеет право распределять объем денежных средств и объем прав в денежном выражении по системе: «подведомственный распорядитель – получатель средств».

В отношениях, связанных с государственной гражданской службой, главным распорядителем бюджетных средств является соответствующий орган государственной власти.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» даны разъяснения относительно того, что ошибка истца при определении надлежащего ответчика или государственного органа, представляющего интересы Российской Федерации, не является основанием для отказа в принятии искового заявления, его возвращения заявителю, оставления без движения или вынесения судом решения об отказе в удовлетворении исковых требований исключительно по данному основанию. На стадии подготовки к делу до начала судебного разбирательства суд своим определением устанавливает ответчиком Российскую Федерацию и привлекает к процессу соответствующий государственный орган – Федеральную службу судебных приставов Российской Федерации, уполномоченную представлять интересы государства в судах по делам о возмещении вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) судебных приставов-исполнителей.

В случае удовлетворения исковых требований о возмещении причиненного вреда в резолютивной части решения судом указывается о взыскании соответствующей денежной суммы с Российской Федерации в лице Федеральной

---

[236] Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 03 октября 2014 г. № 08-04-06/3395. URL: https://base.garant.ru/70787526/ (дата обращения: 09.05.2025).

службы судебных приставов Российской Федерации за счет казны Российской Федерации[237].

Таким образом, в судах общей юрисдикции и арбитражных судах от имени публично-правовых образований уполномочен представлять интересы главный распорядитель соответствующего бюджета.

Таким образом, в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах сегодня в интересах публично-правового образования уполномочен выступать главный распорядитель средств соответствующего бюджета.

Из Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 декабря 2017 г., следует, что основанием предъявления исковых требований к публично-правовым образованиям являются незаконные действия (бездействие) как конкретных должностных лиц, так и государственных органов в целом.

Возмещение вреда за счет казны осуществляется исключительно на основании юридического факта причинения вреда субъекту права органами государственной власти либо их должностными лицами, подлежащим обязательному подтверждению судебным решением.[238].

Пока в современной России гражданско-правовая ответственность государственных органов не вызывает сомнения в конституционности, правовые позиции самого Конституционного Суда Российской Федерации активно способствуют развитию правового института возмещения вреда, причиненного действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц.

Так, Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2002 г. № 22-О, о котором шла речь в предыдущем параграфе, исключение судами, рассматривающими дело по существу, расходов на представительство в суде и на оказание юридических услуг из состава убытков,

---

[237] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»
(в ред. от 19.11.2024) // Российская газета. 2015. 30 ноя.

[238] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 декабря 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 12.

подлежащих возмещению в порядке статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации в системной связи с его статьей 1082, названо противоречащими конституционно-правовому смыслу. Суд подчеркнул, что законодателем не установлено каких-либо ограничений по возмещению имущественных затрат на представительство в суде интересов лица, чье право нарушено. Иное противоречило бы обязанности государства по обеспечению конституционных прав и свобод[239].

Материальная ответственность государственных служащих в современном виде направлена на непосредственную защиту прав не граждан и юридических лиц, а государства и его органов от противоправных действий должностных лиц, повлекших материальный ущерб для государственного органа, не связанный с гражданско-правовой ответственностью последнего за правонарушения при осуществлении властных полномочий.

Действительно, на смену разграничению интересов на публичные и частные приходит разграничение их на интересы личности, интересы неопределенного круга лиц (общества) и интересы государства[240].

Несмотря на существующую нормативно-правовую базу, в законодательстве, регулирующем ответственность в сфере государственной гражданской службы, сохраняются определенные пробелы и противоречия. Одним из ключевых пробелов является отсутствие четкой регламентации механизма регресса со стороны государства к государственному служащему, что приводит к правовой неопределенности и затрудняет правоприменение.

С точки зрения ретроспективного анализа, не всегда идея возмещения вреда, причиненного органами государственной власти и их должностных лиц, за счет средств соответствующей казны оценивалась положительно как на практике, так и в юридической литературе.

---

[239] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2002. № 16. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12026470/ (дата обращения: 09.05.2025).

[240] Евменова К.М. Принципы распределения гражданско-правовой ответственности между государством и государственным гражданским служащим / К.М. Евменова // Закон и право. 2024. № 9. С. 142 – 146.

Н.И. Лазаревский еще в дореволюционный период писал: «…в делах частно-правовых государство должно отвечать потому, что иначе с ним не станут заключать договоров, или же, учитывая впредь возможные убытки, будут возвышать на все цены, – а в области публично-правовой установить ответственность казны за каждое неправильное распоряжение каждого чина полиции, за каждое неправильное судебное решение – это, согласно установившимся взглядам, значило бы в самый непродолжительный промежуток времени довести государство до полного банкротства.»[241]

Формирование основ теории возмещения вреда от неправомерных действий государственных органов и их должностных лиц в России наиболее активно происходило именно в советское время, хотя полное юридическое закрепление деликтной ответственности государства было осуществлено лишь спустя десятилетия.

При этом современные исследователи, например, А.А. Маркелова полагают, что: «… если размер возмещения вреда по деликтным искам к государству является настолько значительным, что приводит к недостаточности средств в бюджете на удовлетворение общих потребностей, это скорее свидетельствует о неэффективности организации государственной власти, чем о неэффективности правила о деликтной ответственности государства.»[242]

Сложившаяся в современной России, при этом, немногочисленная судебная практика разрешения споров по исковом заявлениям органов государственной гражданской службы к своим должностным лицам о возмещении материального ущерба в порядке регресса, все же заставляет всерьез отнести рассуждения Н.И. Лазаревского к категории пророческих. Как минимум, с точки зрения несопоставимости размера фактически выплаченных сумм за счет средств

---

[241] Лазаревский Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами: догматическое исследование / Н.И. Лазаревский. СПб: Слово, 1905. С. 3. URL: https://base.garant.ru/6702285/ (дата обращения: 09.05.2025).

[242] Маркелова А.А. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными, муниципальными органами и их должностными лицами: дис. … канд. юрид. наук / Маркелова Анна Анатольевна. М., 2023. С. 9.

соответствующей казны по сравнению с суммами, взысканными государственными органами – работодателями со своих должностных лиц в порядке регресса.

Более того, например, решение Курского районного суда Ставропольского края от 27 декабря 2021 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда от 12 июля 2022 г., которыми требования Федеральной службы судебных приставов России к судебному приставу-исполнителю о возмещении материального ущерба в порядке регресса были удовлетворены, определением Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 декабря 2022 г. № 88-10909/2022 вообще отменены, а дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции[243].

Аналогичная позиция изложена в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 г. № 18-КГ17-236, согласно которому дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции, так как вследствие неустановления действительных правоотношений сторон судами при рассмотрении дела не применены положения статьи 241 Трудового кодекса Российской Федерации об ограниченной материальной ответственности работника (государственного служащего), а также статьи 250 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой орган по рассмотрению трудовых споров может с учетом степени и формы вины, материального положения работника (государственного служащего) и других обстоятельств снизить размер ущерба, подлежащий взысканию с работника (государственного служащего)[244].

С учетом изложенного представляется целесообразным подчеркнуть, что правовой статус государственного служащего в рассматриваемых правоотношениях, проанализированный в предыдущих параграфах диссертации с точки зрения специального и трудового законодательства, обусловливает

---

[243] Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 декабря 2022 г. № 88-10909/2022.URL: https://5kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=8950300&case_uid=331d723b-3297-434d-91a3-b03b40227bd0&new=2800001&delo_id=2800001 (дата обращения: 09.05.2025).

[244] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 г. № 18-КГ17-236 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 11. URL: https://base.garant.ru/71880242/ (дата обращения: 09.05.2025).

гражданско-правовую ответственность соответствующего органа государственной власти как работодателя, поскольку действия его должностных лиц как работников рассматриваются в качестве непосредственных действий самого органа. Таким образом, государственный орган несет ответственность за противоправные действия (бездействие) государственного служащего как за свои собственные. При этом вина должностного лица как работника презюмируется как вина государства в лице государственного органа – работодателя.

Данная позиция находит свое подтверждение в трудах ученых-цивилистов. Так, С.Н. Братусь писал: «Необходимым условием ответственности юридического лица является вина конкретного исполнителя, состоявшего либо членом юридического лица, либо его работником…. Работник при выполнении своих обязанностей не противостоит юридическому лицу в качестве отличного от него субъекта права: из суммированных служебных действий рабочих и служащих или действий членов, связанных с осуществлением их членских обязанностей, и возникает деятельность юридического лица как целого…. Ответственность юридического лица в этом случае является ответственностью не за чужие, а за свои действия…»[245].

В частности, О.С. Иоффе считал, что: «Деятельность юридических лиц и выражается соответственно в действиях их руководителей, а также рабочих, служащих либо членов и работников. Поэтому и вред, вызванный такими действиями, считается причиненным самим юридическим лицом….Если вред причиняется хотя и по вине работника, притом даже во время работы, но не в связи с исполнением им своих трудовых (служебных) функций, привлечение юридического лица к ответственности возможно … когда установлена его вина в неправильном выборе работника или неосуществлении за ним должного надзора….Возместив вред потерпевшему, юридическое лицо вправе предъявить

[245] Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. С. 211. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_005762933/ (дата обращения: 09.05.2025).

регрессный иск к работнику, явившемуся конкретным виновником причинения ущерба»[246].

Резюмируя результаты трудов ученых-цивилистов, данные положения, как указывалось ранее, были восприняты советским законодателем и закреплены статьей 445 Гражданского кодекса РСФСР от 11 июня 1964 г.[247], а в последующем – частью 2 статьи 126 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. № 2211-1[248].

В настоящее время в силу статьи 402 Гражданского кодекса Российской Федерации действия работников должника по исполнению его обязательства считаются действиями должника. Должник отвечает за эти действия, если они повлекли неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства. Вместе с тем, на основании статьи 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, возместившее вред, причиненный, применительно к рассматриваемым правоотношениям, работником при исполнении им служебных или должностных обязанностей, имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

Современные исследователи, анализируя судебную практику в которой суд при определении объема регрессных требований руководствовался исключительно положениями статей 1069 и 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации, приходят к выводу о неприменимости к правоотношениям между Министерством финансов Российской Федерации и государственным служащим, причинившим вред, норм трудового законодательства лишь по тому признаку, что между данными субъектами отсутствуют трудовые отношения. Иными словами, Министерство финансов Российской Федерации, не являясь работодателем государственного служащего, возместив претерпевшей стороне вред в полном объеме, вправе требовать с виновного должностного лица, являющегося служащим иного

---

[246] Иоффе О.С. Обязательственное право / О.С. Иоффе; под ред. К.Н. Яцыниной. М.: Юрид. лит., 1975. С. 799. URL: https://djvu.online/file/5SfqYaAdLuACm (дата обращения: 09.05.2025).
[247] Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. (в ред. от 24.12.1992) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
[248] Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. № 2211-1 (в ред. от 26.11.2001) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. 26 июн.

государственного органа, взыскания также в полном размере, а не ограниченном статьей 241 Трудового кодекса Российской Федерации пределом его среднего месячного заработка[249].

Вместе с тем, как отмечалось в первом параграфе настоящей главы, использование в статье 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации понятия «лицо», предполагает в отличие от иных споров, связанных с возмещением вреда, в рассматриваемых правоотношениях с участием казны в лице Министерства финансов Российской Федерации, государственного органа, выступающего главным распорядителем бюджетных средств, а по совместительству – работодателем, уполномоченным на то публичным субъектом, и государственного служащего – работника, несовпадение лица – причинителя вреда и лица, отвечающего за такой вред.

Проводя анализ действующих норм гражданского и трудового законодательства, регулирующих право регрессного требования государственного органа – работодателя к своему должностному лицу – работнику за причиненный вред, представляется необходимым рассмотреть вопрос о квалификации данного правоотношения, в том числе для понимания объема (размера) таких требований.

Как представляется, установленное статьей 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации право работодателя на предъявление регрессного требования к своему сотруднику, который непосредственно причинил вред, само по себе не является достаточным основанием для признания возникших правоотношений гражданско-правовыми и не должно служить определяющим фактором при взыскании указанного вреда в судебном порядке. Это обусловлено тем, что право регрессного требования работодателя к своему работнику, непосредственно причинившему вред, также закреплено в статье 238 Трудового кодекса Российской Федерации.

---

[249] Бородина Л.О. Особенности возмещения вреда по предъявлению регрессного требования государственных органов / Л.О. Бородина // Статьи всероссийской научной интернет-конференции «Актуальные проблемы российского частного права». 2022. URL: https://conf.siblu.ru/osobennosti-vozmeshcheniya-vreda-po-predyavleniyu-regressnogo-trebovaniya-gosudarstvennyh-organov (дата обращения: 09.05.2025).

По мнению М.Ф. Медведева: «…закрепление в статье 402 Гражданского кодекса Российской Федерации фундаментального теоретического положения, согласно которому действия работника в отношении его обязательства считаются действиями должника, укрепило позиции авторов, которые относят исследуемое отношение к трудовым, а не регрессным гражданско-правовым.»[250].

Право требования государственного органа о взыскании с государственного служащего возмещенного за его неправомерные действия (бездействие) вреда в объеме, понимаемом Гражданским кодексом Российской Федерации, ограничено статьей 238 Трудового кодекса Российской Федерации –прямым действительным ущербом, размер которого, как отмечалось выше, не может превышать пределы среднего месячного содержания государственного гражданского служащего.

Одномоментное комплексное применение к данным правоотношениям норм публичного и частного права – Бюджетного, Гражданского, Трудового кодексов Российской Федерации, Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в полной мере отражают специфику правого статуса гражданского служащего как субъекта отношений.

Исследователями правоотношений, лишенных такого специального субъекта, как государственный гражданский служащий, выражается точка зрения, что спор из правоотношения, которое квалифицируется по нормам гражданского права, недопустимо разрешать по нормам трудового права с учетом наличия разных принципов и выполнения разных функций этими отраслями права[251]. Бесспорно распространить данное мнение на правоотношения, в которых одной из сторон является носитель специального правового статуса – государственный гражданский служащий – не представляется возможным.

Следует признать, что указанные проблемы носят дискуссионный характер, не получили на сегодняшний день окончательного решения ни в теории, ни в практике и заслуживают дальнейшего научного познания с учетом положений

---

[250] Медведев М.Ф. Теоретические проблемы природы регрессных требований работодателя к своему работнику / М.Ф. Медведев // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 83 – 90.
[251] Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Указ. соч. С. 616.

настоящего исследования в отношении элементов правового статуса государственного гражданского служащего.

Заключение

Проведенное диссертационное исследование частноправовых основ статуса государственного гражданского служащего позволило выявить фундаментальные закономерности современного развития правовой системы и сформулировать концептуальные основы для понимания процессов трансформации правового регулирования в условиях конвергенции частного и публичного права.

1. Основным результатом исследования стало обоснование того, что современная эволюция частного и публичного права характеризуется процессом гибридизации правового регулирования, проявляющимся в размывании традиционных границ между частноправовыми и публично-правовыми отношениями, социализации частного права, трансформации правовых институтов под воздействием глобализации и формировании композитных правовых структур, сочетающих императивные и диспозитивные методы регулирования для обеспечения баланса индивидуальных и общественных интересов.

2. Установлено, что в современных условиях происходит формирование гибридных правовых систем, в которых традиционные границы между частным и публичным правом становятся размытыми и взаимопроникающими, что обусловливает необходимость перехода от дихотомической модели разграничения к концепции комплексного правового регулирования, основанной на динамическом взаимодействии частноправовых и публично-правовых элементов в зависимости от конкретных общественных отношений и целей правового воздействия.

3. Исследование показало, что правовое регулирование государственной гражданской службы представляет собой комплексную дуалистическую систему, характеризующуюся взаимопроникновением частноправовых отношений (трудовых, социально-обеспечительных, образовательных), регулируемых диспозитивными нормами и направленных на защиту индивидуальных интересов

служащего, и публично-правовых отношений (служебно-должностных, дисциплинарных, антикоррупционных, контрольно-надзорных), регулируемых императивными нормами и обеспечивающих публичные интересы государства.

Зоны пересечения данных отношений образуют особые правовые конструкции, такие как служебный контракт, материальная ответственность и система социальных гарантий, которые сочетают частноправовые формы с публично-правовым содержанием, что обусловливает необходимость применения комплексного подхода к правовому регулированию, учитывающего как трудоправовые закономерности общественного труда, так и специфику реализации публично-властных функций государства.

4. Детальный анализ позволил определить правовой статус государственного гражданского служащего как комплексную дуалистическую конструкцию, характеризующуюся взаимопроникновением публично-правовых элементов (служебные права, обязанности, ограничения, запреты, этические требования) и частноправовых компонентов (трудовые права, социальные гарантии, имущественные отношения). Установлено, что разграничение служебных и трудовых отношений осуществляется по критерию сферы их реализации: служебные отношения возникают во взаимодействии с внешними субъектами при реализации властных полномочий, а трудовые отношения складываются внутри государственного органа между служащим и нанимателем.

5. Исследование выявило, что система правовых ограничений государственных гражданских служащих представляет собой комплексный механизм, сочетающий публично-правовые и частноправовые элементы, направленный на предотвращение коррупции, конфликтов интересов и обеспечение беспристрастности в деятельности государственных органов. Ограничения частноправового характера характеризуются дуалистической природой, поскольку, несмотря на их публично-правовое целеполагание, их содержание и механизмы реализации регулируются нормами частного права.

Современная трансформация правового статуса государственных служащих характеризуется процессом усиления дуалистического регулирования,

проявляющимся в одновременном ужесточении публично-правовых ограничений и либерализации частноправовых возможностей. Запреты частноправового характера представляют собой особую категорию правовых норм, при которой публично-правовые цели достигаются посредством применения частноправовых институтов и механизмов, создавая интегративную систему правового регулирования.

6. Установлено, что современная система юридической ответственности государственных гражданских служащих характеризуется комплексным подходом, объединяющим негативную и позитивную ответственность. Эффективность данной системы обеспечивается сочетанием публично-правовых санкций с частноправовыми механизмами возмещения ущерба и защиты интересов граждан, что создает многоуровневую систему правового воздействия.

Правонарушения в сфере государственной гражданской службы, влекущие частноправовую ответственность, представляют собой особую категорию деликтных нарушений, характеризующуюся специфическим механизмом реализации ответственности, при котором государственный служащий как субъект правонарушения не совпадает с субъектом ответственности, что создает уникальную конструкцию разделения ответственности между государством и государственным служащим.

7. Исследование показало, что система частноправовых санкций за правонарушения в сфере государственной гражданской службы представляет собой дифференцированный комплекс правовых мер, включающий традиционные компенсационно-восстановительные санкции и инновационные превентивно-конфискационные механизмы. Данная система характеризуется дуалистической природой, сочетающей частноправовые институты защиты гражданских прав с публично-правовыми целями антикоррупционной политики.

Особенностью частноправовых санкций является их пролонгированное действие, распространяющееся на период после завершения государственной службы («пожизненный правовой след»), что создает уникальную модель частноправовой ответственности, интегрирующую защитительные функции

гражданского права с превентивными и карательными целями публично-правового регулирования.

8. Завершающим элементом исследования стал анализ механизма разграничения частноправовой ответственности между государством и государственным служащим, который представляет собой двухуровневую систему правового регулирования, характеризующуюся первичной солидарной ответственностью государства в лице казны соответствующего публично-правового образования перед потерпевшим и вторичной ограниченной регрессной ответственностью государственного служащего перед государством как работодателем.

Выявлено, что данный механизм характеризуется правовой коллизией между нормами гражданского права, предусматривающими полное возмещение в порядке регресса, и нормами трудового права, устанавливающими ограниченную материальную ответственность работника, что создает правовую неопределенность в квалификации регрессных отношений и требует комплексного правового регулирования.

Проведенное исследование убедительно демонстрирует, что частноправовые основы статуса государственного гражданского служащего представляют собой сложную, многоуровневую систему, характеризующуюся глубоким взаимопроникновением частноправовых и публично-правовых элементов. Дуалистическая природа данной системы требует применения комплексного подхода к правовому регулированию, учитывающего как традиционные принципы разграничения отраслей права, так и современные тенденции их конвергенции.

Формирование гибридных правовых институтов и композитных правовых структур представляет собой объективную тенденцию развития современной правовой системы, которая находит особенно яркое проявление в сфере государственной службы. Выявленные в ходе исследования противоречия и пробелы правового регулирования указывают на необходимость дальнейшего совершенствования законодательства с учетом установленных закономерностей развития правовой системы.

Результаты исследования создают теоретико-методологическую основу для понимания современных процессов трансформации права и могут служить основой для разработки эффективных механизмов правового регулирования в сфере государственной службы, способствующих повышению эффективности государственного управления и укреплению доверия общества к государственным институтам.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 24.06.2025) // Российская газета. 1998. 12 авг.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 декабря 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24.06.2025) // Российская газета. 2001. 31 дек.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 29.11.2024, с изм. от 21.01.2025) // Российская газета. 1998. 06 авг.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 07 апреля 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

7. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 мар.

8. Федеральный закон от 05 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред. от 24.07.2023) // Российская газета. 2014. 07 мая.

9. Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (в ред. от 10.07.2023) // Российская газета. 2013. 14 мая.

10. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 24.06.2025) // Российская газета. 1996. 24 янв.

11. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 28.12.2024) // Российская газета. 2008. 30 дек.

12. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

13. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 07.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

14. Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ (в ред. от 04.03.2013) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 11 янв.

15. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 27.05.2003) // Российская газета. 1995. 03 июля.

16. Указ Президента Российской Федерации от 02 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (в ред. от 11.11.2024) // Российская газета. 2013. 04 апр.

17. Указ Президента Российской Федерации от 03 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Российская газета. 2020. 04 июля.

18. Указ Президента Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» (в ред. от 15.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1506.

19. Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2014) // Российская газета. 2008. 23 июля.

20. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 04 июля.

21. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации России от 14 апреля 2025 г. № 201н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации федеральными государственными гражданскими служащими, государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинской организации» // URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411945376/.

22. Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. (в ред. от 24.12.1992) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

23. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. № 2211-1 (в ред. от 26.11.2001) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. 26 июн.

Материалы судебной практики
судов Российской Федерации

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июля 2002 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с

жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // Российская газета. 2002. 01 авг.

25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Российская газета. 2004. 02 мар.

26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П «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» // Российская газета. 2011. 13 июл.

27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2013. 16 янв.

28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2024 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // Российская газета. 2024. 22 ноября.

29. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества

«Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 2002. № 16. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12026470/.

30. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» (в ред. от 07.07.2015) // Российская газета. 2004. 07 дек.

31. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (вред. от 25.06.2019) // Российская газета. 2006. 08 нояб.

32. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 30 июня.

33. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» (в ред. от 19.11.2024) // Российская газета. 2015. 30 ноя.

34. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 10.

35. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 декабря 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 12.

36. Обобщение правовых позиций и практики Суда Евразийского экономического союза, 2022 г. Подготовлено Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. URL: https://www.vsrf.ru/documents/international_practice/31848/.

37. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 53-ад06-2. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1679331/.

38. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2012 г. № 35-АПГ12-3. URL: https://base.garant.ru/70249332/.

39. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 309-ЭС20-7376 по делу № А60-29234/2019. URL: https://base.garant.ru/74428249/.

40. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 г. № 18-КГ17-236 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 11. URL: https://base.garant.ru/71880242/.

41. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2024 г. № 5-КГ24-24-К2. URL: https://base.garant.ru/409071014/.

42. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 25 января 2008 г. № А33-7119/2007-03АП-1545/2007 по делу № А33-7119/2007. URL: https://base.garant.ru/65439815/.

43. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 июля 2022 г. по делу № 88-11547/2022. URL: https://base.garant.ru/329244418/.

44. Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 декабря 2022 г. № 88-10909/2022.URL: https://5kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=8950300&case_uid=331d723b-3297-434d-91a3-b03b40227bd0&new=2800001&delo_id=2800001.

45. Апелляционное определение Вологодского областного суда от 25 апреля 2012 г. № 33-1240/2012. URL: https://sudrf.cntd.ru/document/463238723.

Монографии и научная литература

46. Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций ординарного профессора императорского Московского университета / А.С.

Алексеев. – 4-е изд. – М.: Типография Общества распространения полезных книг, 1897. – 583 с. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=131124-aleksyeev_a.s._russkoe_gosudarstvennoe_pravo._konspekt_lektsii._izd._4-ye._m._1897.

47. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: Нормы права и правоотношения. Курс лекций: учебное пособие. Вып. 2. / под ред. Г.И. Петрищевой. – Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. – 226 с. URL: https://lawlibrary.ru/izdanie11470.html.

48. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Зерцало-М, 2003. – 608 с.

49. Андреев Ю.Н., Дерюгина Т.В., Чеговадзе Л.А. и др. Актуальные проблемы науки частного права: монография / под ред. Ю.Н. Андреева, Т.В. Дерюгиной, Л.А. Чеговадзе. – М.: Проспект, 2024. – 1072 с.

50. Анисимов А. П. Гражданское право России. Общая часть: учебник для вузов / А.П. Анисимов, М.Ю. Козлова, А.Я. Рыженков // под общ. ред. А.Я. Рыженкова.
– 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – 435 с.

51. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, 2008. – 311 с.

52. Бабаков В.А. Гражданско-правовая защита интересов государства: монография / В.А. Бабаков под науч. ред. Е.В. Вавилина. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 343 с.

53. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. М.В. Баглай. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

54. Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – М.: Проспект, 2007. – 149 с.

55. Безруков А.В. и др. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2010. – 543 с.

56. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография / В.С. Белых. – М.: Проспект, 2014. – 430 с.

57. Блажко П.К. Совокупность правонарушений по советскому праву: Понятие и юридическое значение / П.К. Блажко. – Казань: изд-во Казан. ун-та, 1988. – 97 с. URL: https://libweb.kpfu.ru/z3950/full_fond/law/knigi/blajko/blajko.pdf.

58. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. – 368 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_005762933/.

59. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: (Очерк теории) / С.Н. Братусь. – М.: Городец-издат, 2001. – 202. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_000712269/.

60. Гимаев И.Р. Государственная служба как институт правового государства: проблемы теории и практики: монография / И. Р. Гимаев. – М.: Мир печати, 2004. – 221 с.

61. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Органы управления. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1875-1881, 1876. – 354 с. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_002573994.

62. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. / В.П. Грибанов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2001. – 411 с. URL: https://civil.consultant.ru/elib/books/1/.

63. Дерюгина Т.В. Гражданское право. Общая часть: учебник / под ред. Т.В. Дерюгиной, А.В. Тумакова, Л.А. Чеговадзе. – М.: Московский ун-т МВД России им. В. Я. Кикотя, 2023. – 496 с.

64. Иоффе О.С. Обязательственное право / О.С. Иоффе; под ред. К.Н. Яцыниной. – М.: Юрид. лит., 1975. – 880 с. URL: https://djvu.online/file/5SfqYaAdLuACm.

65. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Л.: изд-во Ленингр. ун-та, 1955. – 311 с. URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01005881911.

66. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 381 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_005023309/.

67. Кабанова Е.И. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования: монография / И.Е. Кабанова; отв. ред. М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2016. – 154 с.

68. Катаев И.М. Дореформенная бюрократия по запискам, мемуарам и литературе / И.М. Катаев. – СПб.: типолитография «Энергия», 1914. – 180 с. URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01004190202.

69. Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: учебник / Д.А. Керимов; под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2023. – 816 с.

70. Козбаненко В.А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание: монография / В. А. Козбаненко. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации гос. служащих, 2003. – 155 с.

71. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – 6-е изд.– СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1908. – 629 с. URL: https://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/korkunov_nm_russkoe_gosudarstvennoe_pravo_tom_i_vvedenie_i_obshchaya_chast/.

72. Лазаревский Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами: догматическое исследование / Н.И. Лазаревский. – СПб: Слово, 1905. – 712 с. URL: https://base.garant.ru/6702285/.

73. Лейст О.Э. Санкции в советском праве: монография / О.Э. Лейст. – М.: Госюриздат, 1962. – 238 с. URL: https://bik.sfu-kras.ru/elib/view?id=BOOK1-67.62/Л%20429-759492.

74. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: монография / А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 248 с.

75. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование: монография / В.М. Манохин. – Москва: Юрист, 1997. – 295 с.

76. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография / С.П. Матвеев. – Воронеж: ВИ МВД России, 2011. – 213 с.

77. Мейер Д.И. О праве казны и другие ранее не издававшиеся труды и материалы / Д.И. Мейер; отв. ред. Д.Х. Валеев. – М.: Статут, 2021. – 237 с.

78. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы / Н.К. Нелидов. – Ярославль: тип. Губ. зем. Управы, 1874. – 283 с. URL: https://www.prlib.ru/item/464014.

79. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2023. – 816 с.

80. Охотский Е.В. Государственная служба: учебник для вузов / под общ. ред. Е.В. Охотского. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – 327 с.

81. Райхер В.К. Правовые вопросы договорной дисциплины в СССР / отв. ред.: А.В. Венедиктов А.В. – Л.: изд-во Ленингр. ун-та, 1958. – 267 с. URL: https://lawlibrary.ru/izdanie8706.html.

82. Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие / Ю.Н. Старилов. – 2-е изд., доп. – М.: Норма, 2023. – 448 с.

83. Суханов Е.А. Российское гражданское право: учебник в 2 т. Т. I / отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. – 958 с.

84. Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть: курс лекций / В.А. Тархов. – Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. – 331 с.

85. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс: учебное пособие / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.

86. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции: монография / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2001. – 355 с.

87. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – 4-е изд. – Казань: изд. книж. маг. Бр. Башмаковых, 1902. – 793 с. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003669313.

88. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л.: изд-во Ленигр. ун-та, 1976. – 287 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_006942246/.

89. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 486 с.

Научные статьи из периодических журналов, сборников статей, материалов конференций

90. Агарков М.М. Ценность частного права / М.М. Агарков // Правоведение. 1992. № 1. С. 25 – 41.

91. Алексеев И.А. К вопросу о становлении и развитии российского законодательства о юридической ответственности органов публичной власти / И.А. Алексеев // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3. С. 27 – 31.

92. Алиева З.А. Трудовое законодательство и законодательство о гражданской службе: сравнительный анализ / З.А. Алиева // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. № 3. С. 79 – 82.

93. Андреев Ю.Н. Об объектах гражданских прав, правоотношений и гражданско-правового регулирования: дискуссионные аспекты / Ю.Н. Андреев // Цивилист. 2023. № 5. С. 39 – 48. URL: https://base.garant.ru/480960191/.

94. Арзамасцева М. Сроки давности для взыскания коррупционных активов: юристы поспорили о них в КС: по информации «Право.Ru». URL: https://pravo.ru/story/255429/.

95. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность как охранительное правоотношение / Б.Т. Базылев // Советское государство и право. 1980. № 8. С. 25 – 35.

96. Бахрах Д. Как защитить себя от произвола власти / Д. Бахрах // Российская юстиция. 2003. № 9. С. 14 – 15.

97. Бекбаев Е.З. Правоотношения частные и публичные / Е.З. Бекбаев // Теория и практика общественного развития. 2011. № 3. С. 269 – 271.

98. Болгова В.В. Римская правовая традиция и проблемы строения системы права в странах романо-германской правовой семьи / В.В. Болгова // Право и государство: теория и практика. 2009. № 9 (57). С. 110 – 113.

99. Бородина Л.О. Особенности возмещения вреда по предъявлению регрессного требования государственных органов / Л.О. Бородина // Статьи всероссийской научной интернет-конференции «Актуальные проблемы российского частного права». 2022. URL: https://conf.siblu.ru/osobennosti-vozmeshcheniya-vreda-po-predyavleniyu-regressnogo-trebovaniya-gosudarstvennyh-organov.

100. Бочаров А.Н. Компенсация ущерба как мера гражданско-правовой защиты: проблемы и перспективы / А.Н. Бочаров // Наука и образование: проблемы, идеи, инновации. 2018. № 3 (6). С. 67 – 69.

101. Братусь С.Н. Материально-правовой аспект гражданской юридической ответственности / С.Н. Братусь // О роли юридической ответственности в условиях ускорения социально-экономического развития. Труды по правоведению. 1987. С. 5 – 14.

102. Варул П.А. Вина как субъективное основание гражданско-правовой ответственности / П.А. Варул // Труды по правоведению. 1986. № 758. С. 40 – 51.

103. Василишин И.И. Отдельные проблемные аспекты дискуссии о содержании понятия «предпринимательская деятельность» и перечне осуществляющих ее субъектов // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2021. № 2 (839). С. 210 – 220.

104. Вердиян Г. В. Понятие, содержание и место категории «Добросовестность» в системе правовых понятий гражданского права / Г.В. Вердиян // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. № 5. С. 46 – 51.

105. Власов И.В. Проблемные аспекты соотношения и разграничения публичного и частного права / И.В. Власов // Форум молодых ученых. 2018. № 1 (17). С. 195 – 201.

106. Власюк Е.И. Правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации: проблемы и рекомендации по их решению / Е.И. Власюк // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 406 – 407.

107. Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве / А.В. Воронков // Правоведение. 1999. № 1. С. 55 – 65.

108. Гинц Е.М. К вопросу о компенсации ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов / Е.М. Гинц // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 10. С. 80 – 84.

109. Глухов А.В. Правовая природа отношений на государственной гражданской службе / А.В. Глухов // Sciences of Europe. 2017. № 14-3(14). С. 55 – 64.

110. Голоманчук Э.В., Каюшникова Ю.Е., Астафурова О.А. Особенности привлечения государственных гражданских служащих к коррупционной ответственности: спорные аспекты / Э.В. Голоманчук, Ю.Е. Каюшникова, О.А. Астафурова // Право и государство: теория и практика. 2022. № 12 (216). С. 123 – 126.

111. Голубцов В.Г. Система и правовой статус органов, выступающих от имени государства в частноправовых отношениях в законодательстве зарубежных стран / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4 (22). С. 147 – 154.

112. Голубцов В.Г. Соотношение публичного и частного права в России: исторический аспект / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2008. № 1 (1). С. 57 – 63.

113. Голубцов В.Г. Теории разграничения публичного и частного права в дореволюционной российской науке / В.Г. Голубцов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 112 – 119.

114. Гусев А.В. Роль трудового права в регулировании государственной гражданской службы / А.В. Гусев // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 30 – 33.

115. Гущин В.З. Гражданско-правовая ответственность / В.З. Гущин // Современное право. 2014. № 1. С. 52 – 57.

116. Дерюгина Т.В. Проблемы определения условий гражданско-правовой ответственности государственных, муниципальных органов, их должностных лиц // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 7. С. 58 – 64.

117. Дерюгина Т.В. Теоретические и практические проблемы толкования и применения категорий «убытки», «вред», «ущерб» / Т.В. Дерюгина // Legal Concept. 2018. № 1. С. 9 – 15.

118. Димитрьев Д.В. Статус гражданского государственного служащего: история, современность, перспектива / Д.В. Димитрьев // Символ науки. 2023. № 3-2. С. 63 – 64.

119. Евменова К.М. Принципы распределения гражданско-правовой ответственности между государством и государственным гражданским служащим / К.М. Евменова // Закон и право. 2024. № 9. С. 142 – 146.

120. Евменова К.М. Частноправовые аспекты статуса российского государственного служащего / К.М. Евменова // Экономика. Право. Общество. 2023. № 2 (34). С. 111 – 116.

121. Загоруйко И.Ю., Богданов А.В. Гражданско-правовая ответственность лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа, в случае банкротства юридического лица / И.Ю. Загоруйко, А.В. Богданов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 265 – 274.

122. Запольский С.В. О соотношении публичного и частного в праве / С.В. Запольский // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 180 – 190.

123. Запольский С.В. О соотношении публичного и частного в праве / С.В. Запольский // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 180 – 190.

124. Иванова Ж.Б. Гражданско-правовая ответственность юридических лиц, эксплуатирующих опасные производственные объекты / Ж.Б. Иванова // Российская юстиция. 2014. № 2. С. 4 – 8.

125. Кабанова Е.И. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования: монография / И.Е. Кабанова; отв. ред. М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2016. – 154 с.

126. Кизилов В.В. Материальная ответственность налоговых органов за незаконные действия при осуществлении налогового администрирования / В.В. Кизилов // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 3 (№). С. 21 – 44.

127. Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего / С.Г. Киселев // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 2. С. 61 – 65.

128. Кожевникова К.В. Особенности государственно-служебных правоотношений / К.В. Кожевникова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2025. № 1-1(100). С. 234 – 237.

129. Козбаненко В.А. Работодатель-государство: новые требования к поведению чиновников / В.А. Козбаненко // Кадровое дело. 2009. № 6. С. 12 – 15.

130. Комахин Б.Н. К вопросу о процедурах прохождения государственной гражданской службы в контексте модернизации государственного управления / Б.Н. Комахин // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 25 – 32.

131. Кравченко О.А. К вопросу о классификации частноправовых и публично-правовых отношений / О.А. Кравченко // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 2. С. 97 – 98.

132. Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики / В.И. Кузнецов, Ю.В. Трунцевский // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159 – 169.

133. Кузнецова О.А. Проблемы учения о гражданско-правовой ответственности / О.А. Кузнецова // Lex Russica. 2017. № 5 (126). С. 11 – 23.

134. Кулаков Н.А., Усманова Д.Р., Шельпяков А.А. Права государственного гражданского служащего как элемент его административно-правового статуса: некоторые проблемы реализации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 2 (218). С. 76 – 78.

135. Куликов В. Мартовские всходы. Закон вводит особую ответственность чиновников за вред гражданину: блог автора / В. Куликов // Российская газета. 2013. 01 мар.

136. Куракин А.В. Принципы противодействия коррупции и их реализация в сфере внутренних дел / А.В. Куракин // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 1. С. 70 – 93.

137. Курбанов Р.А., Налетов К.И. Статус иностранных агентов в России, США и Австралии: сравнительно-правовое исследование / Р.А. Курбанов, К.И. Налетов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. № 5. С. 5 – 15.

138. Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих / А.П. Ларькина, Л.Н. Свешникова // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 235 – 236.

139. Лепоркина К.Д. О критериях разграничении частного и публичного права в дореволюционном российском правоведении / К.Д. Лепоркина // Вестник Самарской гуманитарной академи. Серия «Право». 2019. № 1 (22). С. 120 – 125.

140. Лященко А.Ю. Метод и предмет правового регулирования как критерии деления права на частное и публичное / А.Ю. Лященко // Вопросы российской юстиции. 2024. № 30. С. 8 – 17.

141. Магомедова Е.А., Антощенко-Оленев Я.А. Публично-правовые и частноправовые начала в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства / Е.А. Магомедова, Я.А. Антощенко-Оленев // Форум молодых ученых. 2018. № 11-2 (27). С. 8 – 12.

142. Мальцев Г.В. Проблема частного и публичного права / Г.В. Мальцев // Социология власти. 2003. № 3. С. 20 – 46.

143. Мамай Е.А. Соотношение публичного и частного права / Е.А. Мамай // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 4 (28). С. 44 – 55.

144. Мамедов О.Д. Публично-правовые и частноправовые особенности государственных служебных отношений: теория и практика / О.Д. Мамедов// Актуальные проблемы российского права. 2015. №10. С. 104 – 113.

145. Маркунин Р.С. Система юридической ответственности государственных гражданских служащих / Р.С. Маркунин // Государственная служба. 2019. № 6 (122). С. 22 – 26.

146. Махаев Р.М. Коррупционный компонент в сфере государственной гражданской службы: некоторые проблемные аспекты / Р.М. Махаев // Международный научный вестник. 2025. № 1. С. 25 – 28.

147. Маштаков К.М. Генезис теорий разграничения публичного и частного права / К.М. Маштаков // Философия права. 2014. № 2 (63). С. 18 – 22.

148. Медведев М.В. Обзор практики судов общей юрисдикции по делам о привлечении государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за непредставление сведений, указанных в части 1 статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» / М.В. Медведев // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2016. № 2 (25). С. 187 – 198.

149. Медведев М.Ф. Теоретические проблемы природы регрессных требований работодателя к своему работнику / М.Ф. Медведев // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 83 – 90.

150. Медведева Н.М., Чуликова Т.И. Ретроспектива законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации / Н.М. Медведева, Т.И. Чуликова // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 1 (78). С. 113 – 119.

151. Меньшиков Д.Е. Каковы критерии различения частного и публичного права? / Д.Е. Меньшиков // Вопросы российской юстиции. 2019. № 3. С. 64 – 72.

152. Милова Е.А. К вопросу об источнике деления права на публичное и частное / Е.А. Милова // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 30 (72). С. 81 – 83.

153. Миннигулова Д.Б. К вопросу о систематизации российского законодательства о государственной гражданской службе / Д.Б. Миннигулова // Вестник УЮИ. 2017. № 4 (78). С. 97 – 103.

154. Мицык Г. Ю. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2017. № 7. С. 5 – 11.

155. Мозолин В.П. Гражданско-правовая ответственность в системе российского права / В.П. Мозолин // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 33 – 40.

156. Мозолин В.П. Система российского права (доклад на всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) / В.П. Мозолин // Государство и право. 2003. № 1. С. 107 – 113.

157. Моргулец П.А. Особенности государственно-служебных правоотношений в сфере государственной гражданской службы / П.А. Моргулец // Вопросы науки и образования. 2018. № 29 (41). С. 74 – 76.

158. Налетов К.И. Профессиональная монополия юристов в государствах романо-германской правовой системы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 5. С. 49 – 59.

159. Олейник О.М. Понятие предпринимательской деятельности: теоретические проблемы формирования /О.М. Олейник // Предпринимательское право. 2015. № 1. С. 3 – 17.

160. Останкова Е.В. Частное и публичное право. соотношение и взаимодействие частного и публичного права в системе права России / Е.В. Останкова // Международный научный журнал «Вестник науки». 2023. № 6 (63). С. 468 – 472.

161. Петухова А.В. Возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов и органов местного самоуправления: новое направление развития деликтных обязательств /А.В. Петухова // Вестник ННГУ. 2013. № 3-2. С. 163 – 166.

162. Пилипенко Г.Н. Проблемы реализации федерального Закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Г.Н. Пилипенко // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 54 – 58.

163. Пионтковский А.А. К вопросу о взаимоотношении объективного и субъективного права / А.А. Пионтковский // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 25 – 36.

164. Позднякова Е.В. К вопросу о толковании некоторых принципов государственной службы Российской Федерации / Е.В. Позднякова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 65 – 67.

165. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С.В. Поленина // Государство и право. 1999. № 9. С. 5 – 12.

166. Поляков С.Б. Частноправовая ответственность органов и должностных лиц государства / С.Б. Поляков // Ленинградский юридический журнал. 2008. № 3. С. 63 – 81.

167. Пчелинцев С.В., Исаева Н.М. Предполагаемые изменения законодательства о государственной службе в связи со вступлением в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации / С.В. Пчелинцев, Н.М. Исаева // Государственная служба. 2020. № 4 (126). С. 6 – 16.

168. Ручкина Г.Ф. К вопросу о совершенствовании порядка передачи в доверительное управление ценных бумаг: анализ российского и зарубежного законодательства о противодействии коррупции / Г.Ф. Ручкина // Legal Concept. 2024. № 1. С. 27 – 36.

169. Семенов А.В. Публичные власти и публичные должности как субъект ответственности в современных государственно-правовых системах / А.В. Семенов // Закон и право. 2010. № 10. С. 22 – 26.

170. Скловский К.И. Применение законодательства об обращении в доход государства имущества, полученного в результате нарушения законодательства о

противодействии коррупции / К.И. Скловский // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2021. № 11.С. 156 – 186.

171. Скобанева А.И., Думбровская В. Административно-правовой статус государственного гражданского служащего / А.И. Скобанева, В. Думбровская // Экономика и социум. 2015. № 6-3 (19). С. 931 – 934.

172. Солдатов А.П., Братановский С.Н. Государственная служба: историко-правовое исследование / А.П. Солдатов, С.Н. Братановский // Труды Академии управления МВД России. 2020. №3 (55). С. 129 – 139.

173. Солодовниченко Т. А. Критерии разграничения права на частное и публичное / Т.А. Солодовниченко // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. С. 42 – 46.

174. Сорокина М.С. Изменения в гражданском законодательстве, вступившие в силу с 1 сентября 2014 года // Бухгалтерский учет и налоги в торговле и общественном питании. 2014. № 5. С. 15 – 25.

175. Спиридонова Ю.А. Запреты и ограничения для государственных служащих: баланс между публичным интересом и личной свободой / Ю.А. Спиридонова // Международный научный журнал «Вестник науки». 2025. № 6 (87). С. 794 – 799.

176. Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 11 – 25.

177. Суханов Е.А. Формирование и система частного и гражданского права (материалы конференции) / Е.А. Суханов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2019. №6. С. 106 – 109.

178. Терентьева Н.А. Вопрос о значимости разделения права на публичное и частное в отечественной правовой науке / Н.А. Терентьева // Право и государство: теория и практика. 2017. № 9 (153). С. 6 – 8.

179. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции / Ю.А. Тихомиров, Е.Н. Трикоз // Журнал российского права. 2007. № 5 (125). С. 39 – 52.

180. Фаррахов А.Р., Шестакова М.А. История развития государственной гражданской службы в РФ / А.Р. Фаррахов, М.А. Шестакова // Экономика и социум. 2014. № 4-5(13). С. 4 – 8.

181. Федоров А.И. Правовой статус государственных гражданских служащих / А.И. Федоров // Отечественная юриспруденция. 2019. № 6 (38). С. 60 – 61.

182. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2012. № 6 (186). С. 5 – 17.

183. Чернова Е.Г. К вопросу о государственных гарантиях федеральных государственных гражданских служащих / Е.Г. Чернова // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. № 3 (44). 137 – 146.

184. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики / Л.А. Чиканова // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 61 – 73.

185. Чмеленко И.А., Щукина Т.В. Публично-правовой статус государственной службы / И.А. Чмеленко, Т.В. Щукина // Образование и право. 2023. №7. С. 139 – 142.

186. Чувальникова А.С. Вопрос о частном и публичном праве в юриспруденции: история и сложившиеся подходы к постановке теоретической проблемы / А.С. Чувальникова // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 130 – 133.

187. Шатохин И.Т., Шатохина С.Б. Эволюция правовой регламентации определения на гражданскую государственную службу в Российской империи в 30-90-е годы XIX века / И.Т. Шатохин, С.Б. Шатохина // Via in tempore. История. Политология. 2023. № 2. С. 442 – 452.

188. Ширяева А.В. Правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации /А.В. Ширяева // Наука и образование сегодня. 2017. № 12 (23). С. 77 – 80.

189. Шрамм Ханс-Йоахим Соотношение публично-правовых и частноправовых методов регулирования / Ханс-Йоахим Шрамм // Вестник

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2018. №. 4 (53). С. 84 – 93.

190. Шувалов И. И. Правовая категория «предпринимательская деятельность»: законодательная дефиниция и реальность // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 59 – 65.

191. Шувалов И.И. Правовая категория «Предпринимательская деятельность»: законодательная дефиниция и реальность / И.И. Шувалов // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 59 – 65.

192. Эйвазов А.Х. Некоторые проблемы соотношения и разграничения публичного и частного права / А.Х. Эйвазов // Вопросы студенческой науки. 2016. № 2. С. 21 – 24.

193. Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики / В.Ф. Яковлев, Э.В. Талапина // Журнал российского права. 2012. № 2 (182). С. 5 – 16.

Диссертации и авторефераты диссертаций

194. Ананьев Н.В. Административно-правовое положение (статус) государственного гражданского служащего Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ананьев Николай Владимирович. – М., 2008. – 185 с.

195. Валеев Х.А. Государственная гражданская служба как институт российского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Валеев Хайдар Арсланович. – М., 2006. – 135 с.

196. Гребенкина Н.А. Правовой статус служащих, замещающих высшие выборные публичные и некоторые приравненные к ним должности в России (основные аргументы в пользу трудоправовых начал): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Гребенкина Наталья Александровна. – Пермь, 2004. – 340 с.

197. Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович. – Екатеринбург, 2009. – 448 с.

198. Гущева Н.В. Ответственность чиновников за должностные проступки и преступления по русскому дореволюционному законодательству в XIX-начале XX века: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Гущева Наталья Владимировна. – Н. Новгород, 2006. – 274 с.

199. Енгибарян М.А. Компенсация как институт права (общетеоретическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Енгибарян Манвел Александрович. – Белгород, 2020. – 199 с.

200. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ: дис. … док. юрид. наук: 12.00.02 / Казанцев Николай Михайлович. – М., 2000. – 493 с.

201. Коновалов С.А. Основание гражданско-правовой ответственности: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 / Коновалов Станислав Алексеевич. – М., 2006. – 246 с.

202. Кулакова Ю.М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кулакова Юлия Михайловна. – М., 2006. – 135 с.

203. Макаров В.В. Административно-правовой статус государственного гражданского служащего: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Макаров Вадим Владимирович. – СПб., 2008. – 171 с.

204. Маркелова А.А. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный государственными, муниципальными органами и их должностными лицами: дисс. … канд. юрид. наук / Маркелова Анна Анатольевна. – М., 2023. – 274 с.

205. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Минасян Сергей Павлович. – М., 2005. – 180 с.

206. Параскевова С.А. Понятие и социальная сущность гражданского правонарушения: теоретические проблемы: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.03 / Параскевова Светлана Андреевна. – М., 2006. – 367 с.

207. Потехин В.А. Институционализация ответственности государственных служащих: дис. ... канд. социологич. наук: 22.00.04 / Потехин Виктор Анатольевич. М., 2004. 159 с.

208. Почиталин М.С. Основные вопросы советской государственной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Почиталин Михаил Саввич. – М., 1955. – 16 с.

209. Рассолова Е.Ш. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Рассолова Евгения Шамильевна. – М., 2009. – 196 с.

210. Сандальникова Е.В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в российской федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сандальникова Елена Владимировна. – Ульяновск, 2007. – 180 с.

Иные источники

211. Вступительное слово Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г. // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/22279.

212. Выступление Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации 05 марта 2025 г. // URL: http://kremlin.ru/events/president/news/76408.

213. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 11. С. 6 – 100. URL: https://base.garant.ru/12176781/.