

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9029>

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ЗАПРЕТОВ
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: *раскрываются особенности административно-правовых запретов на государственной гражданской службе, проанализированы основания классификации запретов, рассматриваются положительные и отрицательные аспекты административно-правовых запретов, обосновывается тенденция дальнейшего развития и формирования правового института административно-правовых запретов на государственной гражданской службе.*

Ключевые слова: *правовой запрет, административно-правовой запрет, административно-правовой институт, административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе.*

Abstract: *the article reveals the features of administrative and legal prohibitions in the civil service, analyses the grounds for classification of prohibitions, considers positive and negative aspects of administrative and legal prohibitions, substantiates the trend of further development and formation of the legal institution of administrative and legal prohibitions in the civil service.*

Key words: *legal prohibition, administrative and legal prohibition, administrative and legal institution, administrative and legal institution of prohibitions in the civil service.*

В последнее время, нестабильное в экономическом, политическом, нравственном аспекте, запреты всё больше пронизывают общественную жизнь. Этому способствует и коронавирусная ситуация в мире и стране, приобретая всё более запрещающий характер, т. е. запретов в нашей повседневной жизни становится больше, в том числе и правовых (в качестве правовой категории), и административно-правовых в частности.

В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой под запретом понимается «наложить запрет на что-нибудь»; «не позволить что-нибудь сделать»¹. В более широком понимании термин «запрещать» раскрывается в Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля – «запретить что кому, не позволять, не разрешать, не допускать, зарекать, воспрещать, возбранять, заказывать, заповедовать;

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2004. С. 216.

налагать запрет, заказ»². В Толковом словаре юридических терминов «запрещение» определяется как «способ регулирования, связанный с необходимостью воздержания от конкретных действий, с пассивным поведением»³.

Советская доктрина уделяла особое внимание правовой природе запретов. Например, С. С. Алексеев считал правовые запреты необходимым элементом обеспечения правопорядка, подчеркивая, что с их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов⁴.

Следует отметить, что термины «запреты» используются в Конституции РФ, т. е. можно говорить о конституционных запретах, значительно расширенных нормами Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁵.

Кроме того, ученые неоднозначно оценивают изменения в положениях Конституции РФ, касающиеся расширения запретов. Так, С. Н. Шевердяев считает, что «оценка российской конституционной новеллы, посвященной запрету открывать счета в иностранных банках, раскрывает целый ряд интересных перспектив для развития научной дискуссии в отечественном конституционном праве»⁶. По мнению О. С. Соколовой, «новеллами» они не являются, так как «это выборочное закрепление в Конституции РФ наименований двух антикоррупционных технологий, одна из которых не допускает правовой связи лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, с иностранными государствами в форме гражданства или права на постоянное проживание в этих странах. Вторая – запрещает им открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации»⁷. По мнению Ю. Н. Старилова, внесение в Конституцию РФ «одного лишь термина «публичная власть» повлечет бесконечные совершенствования

² Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2015. Т. 1. С. 310.

³ Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 122.

⁴ См.: Алексеев С. С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43–51.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁶ Шевердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках : закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 9–17.

⁷ Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–9.

огромного количества федеральных и региональных законов»⁸, что наблюдается сейчас и в отношении служебного законодательства.

Административное право называют управленческим правом, в последнее время можно говорить о «запретном праве», о чем свидетельствует тенденция увеличения в нем запретов. Так, в КоАП РФ термин «запрет» используется в различной интерпретации 174 раза. Безусловно, это касается и публичного служебного права, и одного из его правовых институтов – государственной гражданской службы.

В настоящее время в юридической литературе вопрос о правовом статусе государственных служащих, о их правовом положении и его элементах представляется спорным.

Законодатель считает данные понятия тождественными, так как в главе 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правовое положение определяется через «статус»⁹.

С. Е. Чаннов, М. В. Пресняков к элементам правового статуса государственного и муниципального служащего относят кроме прав (и свобод), обязанностей, еще «ограничения; запреты; ответственность»¹⁰.

В юридической литературе выделяют три вида правовых статусов; общий – как юридически закрепленное положение личности в обществе; специальный, указывающий на дифференциацию граждан как субъектов права, на наличие специальных прав и обязанностей; индивидуальный, характеризующий «особенности положения конкретного человека в зависимости от пола, возраста, семейного положения, профессии, участия в управлении государственными делами и т. п., а само число индивидуальных статусов равно числу граждан»¹¹.

Не умаляя значения элементов правового статуса государственных гражданских служащих, таких как права и обязанности, следует отметить приоритетный характер такого элемента, как запреты, т. е. «предписания, к которым следует относить: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой»¹².

К способам правового регулирования как приемам правового воздействия на общественные отношения В. В. Сорокин относит запреты, т. е.

⁸ Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

¹⁰ Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 152.

¹¹ Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности : теория и практика трансформации : учеб. пособие / под общ. ред. В. А. Лебедева. М., 2021. С. 7.

¹² Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М., 2008. С. 122.

«возложение обязанности воздержаться от совершения запрещенных действий»¹³.

Е. В. Трегубова административные запреты определяет как «закрепленные нормами права предписания, не позволяющие субъекту соответствующих отношений совершать закрепленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения»¹⁴.

С. Е. Чаннов и М. В. Пресняков подчеркивают, что «именно запреты в значительной степени характеризуют особенности правового статуса служащих по сравнению с обычными работниками, так как сама публично-правовая природа государственной и муниципальной службы диктует необходимость их установления»¹⁵.

Анализируя запреты, содержащиеся в законодательстве о государственной службе, Д. А. Кривоносов указывает, что они «имеют различную целевую направленность», однако общим знаменателем для них является то, что они «должны сдерживать противоправное поведение государственного служащего, способствовать укреплению законности и правопорядка в системе государственной службы Российской Федерации»¹⁶.

И. Н. Сурманидзе запреты для государственного гражданского служащего определяет через «установленный законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе императивный перечень деяний, признаваемых несовместимыми с положением государственного гражданского служащего, наносящих существенный ущерб служебным и иным административным правоотношениям»¹⁷.

Н. Г. Канунникова обосновывает целесообразность определения административно-правового запрета (применительно еще к государственной правоохранительной службе) в качестве способа «административно-правового упорядочения государственно-служебных отношений субъектов данного вида службы, запрещающего им совершать определенные действия, выходящие за пределы статутности государственного служащего под угрозой применения мер государственно-властного воздействия»¹⁸.

¹³ Сорокин В. В. Теория права и государства : учебник. М., 2021. С. 278.

¹⁴ Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения : соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 75–81.

¹⁵ Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 160.

¹⁶ Кривоносов Д. А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 38–42.

¹⁷ Сурманидзе И. Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2008. № 3. С. 2–5.

¹⁸ Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 4–8.

Обобщая результаты семинара на тему «Изучение доктринальных подходов к понятию административно-правовых запретов», который состоялся 19 апреля 2013 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в рамках исследования «Правовые запреты, ограничения, стандарты служебного поведения в публично-правовой сфере и противодействие коррупции», А. Ф. Ноздрачев указывал, что «запреты должны быть исполнимы, формироваться в виде четких и определенных правовых норм, устанавливающих обязанность воздерживаться от совершения определенных действий под угрозой применения юридической ответственности». Он также подчеркнул, что обсуждение предложенной темы обосновывает «необходимость критического анализа существующих запретов на государственной службе, а также практики соблюдения государственными служащими»¹⁹.

По мнению Е. В. Трегубовой, в настоящее время в науке административного права «сущность механизма административно-правового регулирования практически не исследована, в связи с чем в его конструкции не определено место административного запрета»²⁰.

Запреты реализуются через запрещающие (запретительные) нормы, особенность которых «состоит в том, что они не содержат позитивного, разрешающего правила поведения, а напротив, устанавливают виды нежелательных, вредных и опасных действий»²¹. К. С. Бельский запретительные нормы называет охранительными нормами. Связано это с тем, что охранительные нормы – это, прежде всего, нормы, содержащие запреты, т. е. «указания на воздержание от определенных действий, и нормы, содержащие указания на меры административного принуждения, применяемые к лицам, нарушившим эти запреты»²². Аналогичной позиции придерживается Т. Н. Радько, считающий, что «запретительные предписания можно назвать охранительными нормами, поскольку они предназначены для нормального развития общественных отношений»²³, в том числе и для государственно-служебных отношений.

По мнению Л. П. Рассказова, запрещающие нормы «устанавливают обязанность не совершать определенные действия, запрещающие определенные варианты поведения», при изложении указанных норм «обычно используются глаголы «воспрещается», «запрещается», «не допускается»²⁴.

¹⁹ Цит. по: *Едкова Т. А.* Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 137–144.

²⁰ *Трегубова Е. В.* Административный механизм реализации правового запрета : понятие, признаки, система. Ч. 1 // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 76–92.

²¹ *Радько Т. Н.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М., 2021. С. 353.

²² *Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 71.

²³ *Радько Т. Н.* Теория государства и права. С. 354.

²⁴ *Рассказов Л. П.* Теория государства и права : учеб. для вузов. М., 2014. С. 297.

Ю. Н. Стариков в зависимости от юридического содержания материальных административно-правовых норм обосновывает целесообразность выделения, наряду с обязывающими, разрешительными, уполномочивающими, стимулирующими, рекомендательными, уведомительными, также запретительных норм, устанавливающих «запреты на ту или иную деятельность или действия» и ограничительных норм, вводящих «ограничения на определенную деятельность или действия»²⁵.

Н. А. Власенко справедливо считает, что федеральный законотворческий процесс превратили в некое «латание дыр и прорех»: принимаются сотни поправок, дополнений и изменений, при этом разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера стала редкостью²⁶, что подтверждается тенденцией внесения изменений в действующие законы. Так, распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2021 г. № 3941 утвержден план законопроектной деятельности на 2022 год, состоящий из 127 законопроектов, и лишь четыре из них – новые законы. При этом планируется 20 законопроектов изменений в федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁷. При этом из шести блоков данного распоряжения Правительства РФ (первый блок – создание условий для экономического роста – 10 законопроектов; второй блок – цифровизация и научно-техническое развитие – 11 законопроектов; третий блок – стимулирование развития отдельных отраслей экономики – 12 законопроектов; четвертый блок – развитие институтов социальной сферы и повышения качества жизни – 13 законопроектов; пятый – сбалансированность регионального развития – 10 законопроектов) самый крупный касается повышения качества государственного управления (71 законопроект), реализация которого практически невозможна без государственной гражданской службы.

Следует отметить, что правовой институт запретов в дальнейшем будет развиваться, совершенствоваться и расширяться, о чем свидетельствует Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы», в котором Президент РФ, в частности, поручил:

– Правительству РФ до 1 сентября 2022 г. рассмотреть вопрос о целесообразности возложения обязанности соблюдения системы запретов, ограничений, обязанностей на лицо, временно исполняющее обязанности по должности, замещение которой предполагает соблюдение этих стандартов;

²⁵ Стариков Ю. Н. Нормы административного права и их систематизация // Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 146.

²⁶ См.: Власенко Н. А. Избранное. Неопределенность в праве : природа и форма выражения. М., 2015. С. 609.

²⁷ Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2022 год : распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2021 г. № 3994-п // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2022).

– Генеральной Прокуратуре РФ совместно со Следственным комитетом РФ, ВМД РФ, ФСБ РФ и других заинтересованных госорганов до 30 января 2023 г. представить предложение по установлению запрета на поступление на федеральную государственную службу и ее прохождение в отдельных государственных органах и запрета на прием на работу по трудовому договору в эти органы граждан, освобожденных от уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности с назначением судебного штрафа в соответствии со ст. 76.2 УК РФ²⁸.

Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет следующие виды запретов: запреты, связанные с замещением должности гражданской службы; запреты, связанные с участием в управлении коммерческой и некоммерческой организаций; запреты на занятие предпринимательской деятельностью; запреты на приобретение ценных бумаг, по которым может быть получен доход; запреты на получение отдельных вознаграждений; запреты на выезд за пределы РФ; запреты на использование должностных обязанностей в целях, не связанных с исполнением служебных обязанностей; запреты на разглашение конкретных сведений служебной информации; запреты на публичные высказывания в отношении деятельности органов власти; запреты на получение иностранных наград и званий без разрешения; запреты на использование должностных полномочий в интересах политических партий, других общественных объединений; запреты на прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора; запреты на вхождение в состав органов управления, других органов; запреты на занятие без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью и др.²⁹

Однако ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» среди перечня обязанностей содержит обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены указанным и другими федеральными законами. Одним из таких законов является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) «О противодействии коррупции» (ст. 5, 7, 7.1, 12.1, 12.2, 12.5 и др.)³⁰, а также другое антикоррупционное законодательство. По мнению М. В. Преснякова, «несоблюдение запрета является одновременно и нарушением служебных обязанностей, т. е. дисциплинарным проступком»³¹, так как соблюдение запретов и ограничений является обязанностью государственного служащего.

²⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 34. Ст. 6170.

²⁹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³¹ *Пресняков М. В.* Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой : «Утиный тест» (DUCK-TEST) // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 31–37.

Д. А. Кривоносов предлагает шесть оснований классификации административных запретов в системе государственной службы³². В зависимости от сферы применения А. В. Марьян в системе государственной гражданской службы выделяет три группы запретов: «относящиеся к сфере политической деятельности; имеющие целью оптимальное распределение рабочего времени государственного служащего и предотвращение различного рода злоупотреблений; касающиеся действий, которые могут быть использованы государственным гражданским служащим в личных целях, как имущественных, так и неимущественных»³³. В зависимости от степени распространения запретов на государственных служащих О. В. Хабибулина выделяет: общие – действующие в отношении всех государственных служащих; специальные – для определенной группы служащих; особенные – отражающие содержание должностных обязанностей части государственных служащих³⁴. В юридической литературе существуют и иные основания классификации запретов³⁵.

В связи с концепцией единой системы публичной власти³⁶ представляется логичным разделить все запреты следующим образом: запреты в федеральных органах государственной власти; запреты в органах государственной власти субъектов РФ; запреты в иных государственных органах; запреты в органах местного самоуправления.

³² В частности, в зависимости: 1) от сферы распространения: общие и специальные запреты; 2) от сферы реализации на запреты, реализующиеся: во внешней деятельности служащего и во внутрислужебных отношениях; 3) от стадии реализации государственно-служебных отношений запреты, установленные: а) до начала осуществления государственной службы; б) в ходе осуществления государственной службы; в) после прекращения государственной службы; 4) от вида государственной службы – на запреты, реализующиеся в системе: а) государственной, б) военной, в) правоохранительной службы; 5) от участника государственно-служебных отношений, установленные в отношении: а) государственного служащего, б) его супруга или близких родственников, в) граждан и хозяйствующих субъектов, вовлеченных в исполнительно-распорядительную деятельность государственного служащего; 6) административные запреты, обеспечивающие безопасность: а) государственного служащего, б) его супруга, а также несовершеннолетних детей (см.: *Кривоносов Д. А.* Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8).

³³ *Марьян А. В.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 167.

³⁴ См.: *Хабибулина О. В.* К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2016. № 3. С. 24–31.

³⁵ См.: *Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А.* Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // *Административное и муниципальное право.* 2010. № 9. С. 48–56.

³⁶ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

Указывая на разнообразие административных запретов в системе государственной службы Е. В. Трегубова, А. В. Марьян, Д. А. Кривоносов подчеркивают, что запреты «могут являться составным элементом правового положения государственного служащего, могут способствовать защите его прав и законных интересов, укреплению законности и дисциплины в системе государственной службы, а также противодействовать коррупции»³⁷.

Исходя из анализа служебного законодательства, доктрины административного права, можно сделать ряд выводов в отношении института запретов на государственной гражданской службе, а именно запреты:

- имеют системный характер (следует подчеркнуть, что термин «система запретов» используется в Указе Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 год»);
- выступают в качестве юридического средства обеспечения законности поведения гражданского служащего;
- содержат слова «запрещается» и «не вправе»;
- мотивируют поведение государственных гражданских служащих при осуществлении профессиональной, служебной деятельности;
- имеют направленность на регулирование поведения гражданских служащих;
- у них преобладает императивный характер;
- являются своеобразным «фильтром» для определенных нежелательных действий гражданских служащих;
- имеют запретительно-охранительный характер, так как предназначены для обеспечения эффективного развития государственно-служебных правоотношений;
- выступают в качестве юридического факта;
- предполагают сочетание активного и пассивного поведения, с преобладанием последнего;
- указывают на дозволенное и недозволенное поведение гражданского служащего;
- характеризуются обязательностью исполнения;
- предупреждают о негативных последствиях, которые могут наступить для гражданского служащего за их невыполнение.

По справедливому замечанию Е. В. Трегубовой, «у каждого ученого-административиста – свое видение специфики понятия и вообще природы правового запрета»³⁸, зависящее от многих факторов.

Следует также указать не только на теоретическое значение запретов на государственной гражданской службе, но и на их практическое зна-

³⁷ Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование института правового запрета в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 7–16.

³⁸ Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения : соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 75–81.

чение, т. е. на теоретико-прикладной характер. Необходимо согласиться с позицией М. В. Преснякова и С. Е. Чаннова, констатирующих, что «государственная гражданская служба России все больше превращается в закрытый от общественности административный институт, за рамки которого может проникать лишь официальная, проверенная и одобренная информация»³⁹. При этом запреты на государственной гражданской службе могут быть использованы в качестве инструмента, по своему субъективному усмотрению в интересах отдельных чиновников для увольнения, по их мнению, не нужных им гражданских служащих. В связи с чем представляется спорным увольнение гражданского служащего за неисполнение запрета о неразглашении служебной информации, ставшей ему известной в связи с исполнением должностных обязанностей, поскольку ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149 (в ред. от 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» среди терминов, используемых в данном законе, кроме «рызмытого», не четкого определения информации под которой понимаются «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»⁴⁰, не содержит дефиниции «служебная информация».

Кроме того, в настоящее время обоснованность многих запретов объясняется борьбой с коррупцией, однако следует согласиться с мнением ученых, что только такими способами решить проблему нельзя. О. В. Покровский подчеркивает, что различные запреты не способствуют «снижению уровня коррупции, кроме того, они не формируют необходимой служебной мотивации»⁴¹, в связи с чем предлагаются и стимулирующие меры.

Ю. Н. Стариков констатирует, что «законодатель установил десятки ограничений и запретов для государственных служащих...» и задается вопросом об отсутствии «желаемого эффекта»⁴².

Специфика государственно-правовых отношений связана с реализацией административно-правовых запретов на государственной гражданской службе в связи с особенностями публичного управления, которые необходимо рассматривать через концепцию единой системы публичной власти во взаимосвязи с конституционными преобразованиями, нашедшими отражения в обновленном варианте Конституции (2020 г.) и как последствие модернизацией российского законодательства⁴³.

³⁹ Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Свобода слова на государственной гражданской службе : демонтаж завершен // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 18–25.

⁴⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁴¹ Покровский О. В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 48–52.

⁴² Стариков Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

⁴³ См., например: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. зако-

Институт административно-правовых запретов необходимо рассматривать во взаимоотношении с другими административно-правовыми институтами, такими как институт конфликта интересов, институт административно-правового статуса государственных служащих, институт административно-правового статуса государственных гражданских служащих, институт противодействия коррупции на государственной гражданской службе, институт правовых актов управления, институт административной ответственности и т. д., т. е. практически со всеми административно-правовыми институтами.

Административно-правовые запреты на государственной гражданской службе выступают в качестве фильтров, преград для поступления на государственную гражданскую службу граждан и ее прохождения, но они одновременно являются и отрицательным в мотивированном характере фактором. Русская поговорка гласит: «Рыба ищет, где глубже, а человек – где лучше», поэтому запреты могут и не способствовать эффективности государственной гражданской службы, повышению ее авторитета. Так, по некоторым запретам отсутствует механизм их реализации, кроме того, вполне возможен эффект обратного действия, способствующий оттоку гражданских служащих из системы органов государственной власти.

Библиографический список

- Алексеев С. С.* Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43–51.
- Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М. : Дело и Сервис, 2004. 816 с.
- Власенко Н. А.* Избранное. Неопределенность в праве : природа и форма выражения. М. : Норма, 2015. 672 с.
- Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю.* Толковый словарь юридических терминов. М. : Эксмо, 2008. 448 с.
- Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М. : РОССА, 2015. 719 с.
- Едкова Т. А.* Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 137–144.

нодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв. ; О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Там же. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ (в ред. от 21.12.2021) // Там же. 2021. № 18. Ст. 3060 ; О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам : указ Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 // Там же. № 35. Ст. 6274 ; Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. (в ред. от 30.08.2021) // Там же. 2002. № 33. Ст. 3196 ; 2021. № 35. Ст. 6274.

Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых запретов в органах внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 4–8.

Кривонос Д. А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Кривонос Д. А. Институт административных запретов в системе государственной службы (сравнительно-правовой анализ) // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 38–42.

Лебедев В. А., Дудко И. Г., Кутейников Д. Л. Конституционный и отраслевой статус личности : теория и практика трансформации : учеб. пособие / под общ. ред. В. А. Лебедева. М. : Проспект, 2021. 120 с.

Марьян А. В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2004. 944 с.

Покровский О. В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 48–52.

Пресняков М. В. Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой : «Утиный тест» (DUCK-TEST) // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 31–37.

Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Свобода слова на государственной гражданской службе : демонтаж завершен // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 18–25.

Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2021. 752 с.

Рассказов Л. П. Теория государства и права : учеб. для вузов. М. : РИОР : ИНФРА-М, 2014. 475 с.

Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–9.

Сорокин В. В. Теория права и государства : учебник. М. : Проспект, 2021. 584 с.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

Старилов Ю. Н. Нормы административного права и их систематизация // Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд. дом ВГУ. 2016. Ч. 1. 760 с.

Старилов Ю. Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8–25.

Сурманидзе И. Н. Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2008. № 3. С. 2–5.

Трегубова Е. В. Административные запреты и административные ограничения : соотношение понятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 75–81.

Трегубова Е. В. Административный механизм реализации правового запрета : понятие, признаки, система. Ч. 1 // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 76–92.

Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование института правового запрета в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 7–16.

Трегубова Е. В., Марьян А. В., Кривоносов Д. А. Административно-правовое регулирование классификации запретов в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 48–56.

Хабибулина О. В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 24–31.

Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Службное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М. : Юрайт, 2020. 376 с.

Шеввердяев С. Н. Конституционный запрет открывать счета в иностранных банках : закрепление, содержание, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 9–17.

References

Alekseev S. S. Legal prohibitions in the structure of Soviet law // Jurisprudence. 1973. № 5. P. 43–51.

Belsky K. S. Police Law: Lecture Course / Ed. A. V. Kurakin. M. : Delo i Service Publishing House, 2004. 816 p.

Vlasenko N. A. Favorites. Uncertainty in law: the nature and form of expression. M. : Norma, 2015. 672 p.

Golovistikova A. N., Grudtsyna L. Yu., Explanatory Dictionary of Legal Terms. M. : Eksmo, 2008. 448 p.

Dal V. I. Explanatory dictionary of the living Great Russian language. Vol. 1. M. : ROOSSA publishing house, 2015. 719 p.

Edkova T. A. Discussion of the Doctrine of Prohibitions in Administrative Law // Journal of Russian Law. 2013. № 8. P. 137–144.

Kanunnikova N. G. Theoretical aspects of administrative-legal prohibitions in the internal affairs bodies (police) // Administrative law and process. 2014. № 8. P. 4–8.

Krivososov D. A. Administrative prohibitions in the public service system of the Russian Federation: Abstract of the thesis. dis. ... cand. legal Sciences. M., 2009.

Krivososov D. A. The Institute of Administrative Prohibitions in the Public Service System (Comparative Legal Analysis) // Administrative and Municipal Law. 2008. № 5. P. 38–42.

Lebedev V. A., Dudko I. G., Kuteinikov D. L. Constitutional and sectoral status of the individual: theory and practice of transformation: textbook / ed. Ed. V. A. Lebedev. M. : Prospect, 2021. 120 p.

Maryan A. V. Administrative and legal status of state civil servants in the Russian Federation. Dis. Ph.D. M., 2006.

Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. 4th ed., add. M. : A TEMP, 2004. 944 p.

Pokrovsky O. V. Administrative and legal means of combating corruption in the state civil service // Russian Justice. 2018. № 3. P. 48–52.

Presnyakov M. V. Disciplinary effectiveness of prohibitions related to the civil service: «Duck test» (DUCK-TEST) // Administrative law and process. 2021. № 10. P. 31–37.

Presnyakov M. V., Channov S. E. Freedom of speech in the civil service: dismantling completed // Administrative law and process. 2017. № 11. P. 18–25.

Radko T. N. Theory state and law: textbook. 2nd ed. M. : Prospect, 2021. 752 p.

L. P. Theory of State and Law: A Textbook for High Schools. M. : RIOR : INFRA-M, 2014. 475 p.

Sokolova O. S. Novels of the Constitution of the Russian Federation in the field of combating corruption // Administrative and municipal law. 2020. № 6. P. 3–9.

Sorokin V. V. Theory of law and state: textbook. M. : Prospect, 2021. 584 p.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: the terminological outcome of the constitutional reform // Bulletin of the VSU. Series: Law. 2020. № 1. P. 20–31.

Starilov Yu. N. Norms of administrative law and their systematization. General administrative law: textbook: in 2 hours / ed. Yu. N. Starilova. Voronezh : VSU Publishing House. 2016. Part 1. 760 p.

Starilov Yu. N. Professional “officialdom” and service law in Russia : was there a civil service reform and are there any reasonable doubts about the existence of service law? // Administrative law and process. 2014. № 7. P. 8–25.

Surmanidze I. N. Aspects of the administrative and legal status of state civil servants // Municipal service: legal issues. 2008. № 3. P. 2–5.

Tregubova E. V. Administrative prohibitions and administrative restrictions: correlation of concepts // Administrative and municipal law. 2010. № 11. P. 75–81.

Tregubova E. V. Administrative mechanism for the implementation of a legal prohibition: concept, features, system. Part 1 // Administrative and municipal law. 2010. № 5. P. 76–92.

Tregubova E. V., Maryan A. V., Krivososov D. A. Administrative and legal regulation of the institution of legal prohibition in the system of public service // Administrative and municipal law. 2010. № 8. P. 7–16.

Tregubova E. V., Maryan A. V., Krivososov D. A. Administrative and legal regulation of the classification of prohibitions in the system of public service // Administrative and municipal law. 2010. № 9. P. 48–56.

Khabibulina O. V. On the question of the types of prohibitions for civil servants of the Russian Federation // Administrative law and process. 2016. № 3. P. 24–31.

Channov S. E., Presnyakov M. V. Service law: textbook and workshop for universities. 2nd ed. M.: Yurayt Publishing House. 2020. 376 p.

Sheverdyayev S. N. Constitutional ban on opening accounts in foreign banks: consolidation, content, prospects // Constitutional and municipal law. 2020. № 12. P. 9–17.

Для цитирования:

Гриценко В. В. Административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе Российской Федерации: современное состояние, перспективы развития и совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 83–97. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9029>

Recommended citation:

Gritsenko V. V. Administrative and legal institute of prohibitions in the civil service of the Russian Federation: current state, prospects for development and improvement // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 83–97. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9029>

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru