

# **Надлежащее, своевременное, значимое поощрение – основа формирования качественного кадрового состава Российской государственной службы**

(Рецензия на книгу: *Титова Е. А.* Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации : проблемы теории и эффективность : монография / Е. А. Титова; науч. ред. Ю. Н. Стариков. М. : ИНФРА-М, 2023. 190 с.)

## **Appropriate, timely, meaningful incentiveness is the basis for forming quality personnel in the Russian civil service**

(Book review: *Titova E. A.* Encouragement and incentive production in the system of state civil service of the Russian Federation : problems of theory and efficiency : monograph / E. A. Titova; scientific ed. Yu. N. Starilov. M.: INFRA-M, 2023. 190 p.)

### **Запольский С.В.**

Д-р юрид. наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, Заслуженный юрист Российской Федерации  
e-mail: [adminlaw@igpran.ru](mailto:adminlaw@igpran.ru)

### **Zapolsky S.V.**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Chief Researcher, Sector of Administrative Law and Administrative Process, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation

### **Аннотация**

В статье анализируются ключевые выводы, положения, рекомендации, представленные в монографии Е.А. Титовой «Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективность». Книга содержит актуальный взгляд на юридическую природу государственно-служебного поощрения и его классификацию; структуру поощрительных норм и место института поощрения в системе законодательства о государственной гражданской службе; специфику процедуры квалификации профессиональных заслуг гражданских служащих; особенности реализации поощрительных правоотношений на государственной службе; место и значение поощрительного производства в системе государственно-служебных процедур и производств. Сделан вывод о существенной научно-практической ценности монографии и возможности использования представленных в ней материалов в образовательном процессе учреждений высшего образования при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Публичное служебное право», «Административные процедуры»; внутриаппаратной поощрительной практике исполнительных органов государственной власти Российской Федерации; исследовательской деятельности ученых, сфера научных интересов которых включает в себя вопросы совершенствования порядка организации и функционирования российской государственной службы.

**Ключевые слова:** поощрение, поощрительное производство, эффективность, заслуга гражданского служащего, безупречная и эффективная гражданская служба, рассмотрение служебных споров в судебном порядке.

## Abstract

The article analyzes the key conclusions, provisions, recommendations presented in the monograph by E. A. Titova «Encouragement and incentive production in the public civil service system of the Russian Federation: problems of theory and effectiveness». The book contains an up-to-date look at the legal nature of public service incentives and its classification; the structure of incentive norms and the place of the institution of incentives in the system of legislation on the state civil service; the specifics of the procedure for qualifying the professional merits of civil servants; features of the implementation of incentive legal relations in the public service; the place and significance of incentive proceedings in the system of public service procedures and proceedings. A conclusion is made about the significant scientific and practical value of the monograph and the possibility of using the materials presented in it in the educational process of higher education institutions when teaching the academic disciplines «Administrative Law», «Public Service Law», «Administrative Procedures»; internal incentive practice of executive bodies of state power of the Russian Federation; research activities of scientists whose sphere of scientific interests includes issues of improving the organization and functioning of the Russian civil service.

**Keywords:** encouragement, incentive proceedings, efficiency, merit of a civil servant, impeccable and effective civil service, consideration of service disputes in court.

Система и структура органов исполнительной власти – одна из наиболее значимых областей правового регулирования, перманентная динамика нормативно-правовых изменений которой обусловлена необходимостью постоянной оптимизации государственного управления, усиления его взаимосвязи с ожиданиями и запросами общества, разработкой и принятием мер государственной поддержки, направленных на повышение качества жизни населения страны, модернизацию социальной и экономической сфер. В частности, целью масштабного реформирования российской системы исполнительных органов государственной власти, проведенного в 2021 г., выступило создание новой современной модели государственного аппарата путем снижения доли административных издержек, влияющих на качество и оперативность принятия управленческих решений и создающих благоприятные условия для некорректного распределения ответственности государственных служащих за их принятие. Такие изменения были направлены, прежде всего, на устранение дублирующих функций исполнительных органов государственной власти, повышение качества кадрового состава государственной службы, уровня его материальных и социальных гарантий.

Успешная реализация новых нормативно-правовых установлений требует надлежащего подкрепления серьезной доктринальной основой, ведущая роль в создании которой принадлежит науке административного права. В ней большое внимание традиционно уделяется проблематике принуждения, в то время как другие, не менее эффективные в своем применении юридические методы, – убеждение и поощрение – часто остаются за рамками содержательных научных дискуссий. Практика государственной гражданской службы сегодня обнаруживает значительный массив проблем, связанных с формированием системы мотивации и организацией процесса управления служебной карьерой, в числе которых: чрезмерная зависимость поощрения и продвижения служащих от субъективной оценки представителя нанимателя и величины служебного стажа, в то время как реальные показатели службы играют в данном аспекте второстепенную роль; отсутствие *действенных* стимулов к развитию профессиональных навыков и повышению результативности служебной деятельности, что предопределяет излишнюю консервацию организационной среды государственной службы, существенным образом усложняя приток новых кадров в ее систему; преобладание формальных правил и процедур над содержательными результатами работы гражданских служащих; преимущественно безусловный характер стимулирующих выплат, ввиду чего таковые перестают носить характер средства мотивации государственно-служебного труда. В таких условиях поощрение стремительно утрачивает свое назначение как средства позитивного правового регулирования профессиональной деятельности гражданских служащих, а избыточная за-

крытость соответствующей системы постепенно приводит к снижению показателей работы государственного аппарата.

В 2023 г. в научно-издательском центре «ИНФРА-М» вышла в свет монография кандидата юридических наук, преподавателя кафедры административного права Воронежского института Министерства внутренних дел Российской Федерации Екатерины Алексеевны Титовой, посвященная современной проблематике организации и функционирования поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы Российской Федерации («Титова Е. А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации : проблемы теории и эффективность : монография / Е. А. Титова; науч. ред. Ю. Н. Стариков. М. : ИНФРА-М, 2023. 190 с.») [1].

Опубликованная книга базируется на теоретическом материале кандидатской диссертации Е.А. Титовой, тема которой созвучна названию монографии. Ее защита состоялась под руководством Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старикова в сентябре 2021 г. на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Следует особо отметить то обстоятельство, что диссертация была защищена Е.А. Титовой в начале третьего года ее очного обучения в аспирантуре на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

Выступающая предметом настоящей рецензии книга подготовлена на тему, актуальность исследования которой сохраняется в административно-правовой науке в течение более чем полувекового периода. Идеи, выступающие содержанием немногочисленных предшествующих научных работ тождественной проблематики, представляют собой безусловно высокую доктринальную и практическую ценность для развития положений, направленных на совершенствование механизма правового регулирования государственной службы. Вместе с тем, в научных трудах более раннего времени поощрительное производство в основном рассматривалось как элемент управленческой административно-процедурной деятельности государственных органов, что долгое время оставляло «за кадром» отдельные проблемы внутри-аппаратного поощрения, поощрения за достижения высоких результатов на должностях государственной службы. Среди них – отдельные проблемы юридической природы и надлежущей квалификации представителем нанимателя заслуг гражданского служащего; особенности поощрительных норм государственно-служебного законодательства; нормативно-правовые гарантии права гражданского служащего на своевременное и значимое поощрение, которое в дальнейшем будет способно выступать весомым фактором его мотивации к улучшению показателей профессиональной служебной деятельности и стремления к постоянному совершенствованию своих навыков и квалификации.

Следует особо отметить вдумчивый обстоятельный подход автора к созданию рецензируемой книги, нацеленный на выработку по-настоящему полезных с доктринальной и практической точек зрения выводов, рекомендаций и предложений, направленных на качественную модернизацию юридического механизма мотивации кадрового состава государственной гражданской службы. Новизна и теоретическая значимость научного труда достигнута автором путем раскрытия основных проблем организации и функционирования механизма поощрения государственных гражданских служащих; успешного доказывания положений, имеющих существенное значение для расширения научного знания об особенностях поощрения и поощрительного производства в российской системе государственной гражданской службы; анализа системы научной аргументации путей совершенствования государственно-служебного поощрения и поощрительного производства; формулировки новых научно-практических положений и рекомендаций; предложения и обоснования путей модернизации нормативно-правового механизма поощрения государственных гражданских служа-

щих и практики его реализации в системе исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

Построение траектории служебной карьеры на основе профессиональной меритократии – концептуальная идея, которую Е.А. Титова последовательно раскрывает в своей монографии, актуальность и перспективность научно-прикладных характеристик которой не вызывают сомнений. Автором предпринята успешная попытка создания теоретической основы юридического механизма поощрительного производства в системе государственной гражданской службы, объективированная в тщательной формулировке новых выводов, касающихся понятия и классификации государственно-служебного поощрения; структуры поощрительных норм законодательства о государственной службе; определения заслуги государственно-гражданского служащего и отдельных ее «формул» (составов заслуг), положений о гарантиях поощрения в системе государственной гражданской службы.

Наиболее яркими элементами содержания рецензируемой монографии, с нашей точки зрения, являются предложенные автором определения безупречной и эффективной гражданской службы, государственно-служебной заслуги; аргументированное детальное описание составов особых отличий в гражданской службе; разработка теоретической модели юридической процедуры независимой квалификации заслуженного поведения гражданского служащего и формулы эффективности поощрительных норм законодательства о государственной гражданской службе. Внимательному читателю при ознакомлении с научным трудом Е.А. Титовой станет очевидным стремление исследователя к разработке качественно новых, полезных с точки зрения практики государственной службы положений теории, направленных на совершенствование механизма правового регулирования поощрения гражданских служащих.

Следует поддержать взгляд автора на правовую сущность заслуги гражданского служащего, определяемую в монографии как профессиональная служебная деятельность, отвечающая требованиям безупречности и эффективности, связанная с добровольным сверхправомерным поведением, результатом которого выступают конкретные позитивные преобразования сферы общественных отношений, на которые направлено осуществление гражданином Российской Федерации профессиональной деятельности на соответствующей должности гражданской службы (с. 98). Аргументированно отмечено, что ясность общего определения и понятий отдельных видов заслуженного поведения (безупречной и эффективной гражданской службы, особых отличий в ней) – один из надежных путей совершенствования механизма государственно-служебного поощрения, исследовательский интерес к которому продиктован необходимостью повышения объективности поощрительного производства в системе государственной гражданской службы с целью создания такого порядка, при котором меры поощрения будут применяться исключительно к служащим, своими моральными, личностными и профессиональными качествами их заслужившим (с. 91).

Автор справедливо обращает внимание на высокую степень оценочности понятия безупречной и эффективной гражданской службы ввиду отсутствия нормативно-правового определения такой конструкции. Детально ее исследовав, Е.А. Титова обоснованно предлагает определить безупречную и эффективную гражданскую службу как этико-профессиональный стандарт служебной деятельности граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. При этом под безупречностью службы, по аргументированному мнению ученого, необходимо понимать отсутствие в поведении гражданского служащего фактов виновного действия (виновного бездействия), повлекшего нарушение положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и (или) Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих в период осуществления гражданином профессиональной служебной деятельности, результатом которого

стало нарушение прав и законных интересов физических и (или) юридических лиц, снижение престижа государственной гражданской службы и (или) подрыв репутации ее системы в глазах общества (с. 90–91). В качестве ключевого критерия эффективности гражданской службы Е.А. Титова рассматривает соотношение показателей результативности служебной деятельности конкретного гражданского служащего, устанавливаемых должностным регламентом и индивидуальной программой развития его профессиональной деятельности, с результатом такой деятельности за календарный год. Примечательно разграничение автором понятий результативности и эффективности гражданской службы. Так, Е.А. Титова указывает, что достижение соответствия ожидаемого и реального состояния указанных выше показателей в установленный период времени следует считать результативной службой. Показателем эффективности профессиональной служебной деятельности должно выступать положительное превышение таких требований, достигнутое гражданским служащим на добровольной основе.

Вопросы эффективности действия норм права и выработка ее показателей – проблематика и задача, требующие высокой степени творчества исследовательского подхода. Логично и последовательно выстраивая содержание своего научного труда, Е.А. Титова рассматривает в третьей главе книги сложности реализации поощрительного производства и способы их преодоления, определяя показатели, которые образуют собой своего рода «формулу» эффективности поощрительных норм законодательства о государственной гражданской службе, включающую в себя три элемента: целевое назначение норм; динамику данных практики применения мер государственно-служебного поощрения; траекторию карьеры гражданского служащего (с. 138–140).

Так, в первом элементе присутствуют общие и частные цели. Общие включают в себя признание профессиональных служебных достижений гражданских служащих; достойное вознаграждение результатов труда, превосходящих установленные должностным регламентом требования к его показателям; достижение краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных целей, а также оперативное и эффективное решение задач, поставленных как перед конкретным коллективом гражданских служащих, так и перед исполнительными органами государственной власти в целом. Частные цели применения поощрительных норм в отношении гражданских служащих коррелируют со спецификой целей и задач, поставленных законодателем перед конкретным органом государственной власти Российской Федерации. Второй элемент включает в себя проведение мониторинга показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности поощренных гражданских служащих, а также непосредственное изучение влияния примененных мер поощрения на динамику мотивационной составляющей профессионального самосознания гражданского служащего путем проведения исследовательского интервью (по специально разработанной программе) в целях получения и обобщения необходимых статистических данных. Содержание третьего элемента формулы эффективности автор видит в гармоничном сочетании субъективной траектории карьеры гражданского служащего, представляющей собой его индивидуальные ожидания в отношении собственных возможностей должностного роста, и ее объективной траектории – возможностей профессионального служебного роста, предоставляемых конкретному гражданскому служащему представителем нанимателя. В полной мере поддерживаем вывод Е.А. Титовой о том, что в зависимости от динамики таких показателей необходимо производить своевременную корректировку государственно-служебного поощрительного механизма для того, чтобы поощрение гражданских служащих как юридическое средство и поощрительное производство как правовая форма его применения имели возможность реализовать определенное для них административно-правовой доктриной и государственно-служебной практикой назначение как высокоэффективного средства мотивации гражданских служащих к совершенствованию показателей профессиональной служебной деятельности.

Являясь по-настоящему важным шагом вперед в развитии теоретических положений науки административного права в части правового регулирования государственной службы, представленные Е.А. Титовой в монографии выводы и рекомендации не менее значимы для

*практики* внутриаппаратного поощрительного производства исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, так как представляют собой базовые теоретические положения, способные выступить основой дальнейшего поэтапного процесса внедрения системы управления по целям (результатам) в государственных органах, позволяющей оценивать результативность труда гражданских служащих при условии регулярной обратной связи со стороны представителя нанимателя и согласованного планирования развития их управленческих компетенций.

Основные проблемы практики применения государственно-служебного поощрения рассмотрены автором на актуальных примерах судебной практики (с. 140–146), которая предметно указывает на значимость вопросов юридического значения предшествующих фактов привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности; обоснованности определения представителем нанимателя размера ежемесячного денежного поощрения, включаемого в состав денежного содержания гражданского служащего; назначения и выплаты единовременного поощрения в связи с его выходом на государственную пенсию за выслугу лет; порядка назначения премии за выполнение гражданским служащим особо важных и сложных заданий; выплаты единовременного денежного поощрения лицам, подлежащим увольнению с гражданской службы в период с момента принятия представителем нанимателя соответствующего решения до прекращения служебного контракта; фиксации факта применения поощрения в документах отдельных служащих, поощренных в составе коллектива. Определенно поддерживая в качестве решения обозначенных проблем предложение Е.А. Титовой о разработке и принятии нормативного правового акта, который будет детально регулировать вопросы поощрения и поощрительного производства в системе государственной гражданской службы (с. 148–149), предлагаем автору посмотреть на такую идею более масштабно, включив в него положения, регламентирующие соответствующие вопросы в системе государственной службы в целом (в этом случае будущий федеральный закон может быть назван, например, «О поощрении и поощрительном производстве в системе государственной службы Российской Федерации»). И, безусловно, желаем в будущих работах автора увидеть полномасштабный законопроект! Такое пожелание несколько не умаляет научной ценности рецензируемой монографии и направлено на мотивацию Е.А. Титовой к продолжению успешной исследовательской деятельности в науке административного права.

Проведенное автором анкетирование гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Воронежской области по вопросам организации поощрительного производства и применения мер поощрения, итоги которого нашли свое отражение в книге (с. 171–187), усилило ее эмпирическую основу. При этом обращает на себя внимание представленный в монографии обстоятельный исследовательский анализ его результатов (с. 180–187), среди которых следует особо отметить выявление необходимых и достаточных факторов эффективности государственно-служебного поощрения. В их числе Е.А. Титовой обозначены факторы-условия и факторы-последствия. В числе факторов-условий, выявленных в ходе анкетирования, названы применение «поощрительного коэффициента», основанного на личностно-ориентированном подходе с учетом профессионального опыта и квалификации гражданских служащих; внедрение профессиональных стандартов, интегральных показателей результативности службы, профессионализма и компетентности государственных служащих; развитие таких их качеств, как инициативность в положительном ее понимании, коммуникабельность, стрессоустойчивость, а также навыков планирования собственной деятельности и др. Как факторы-последствия, иллюстрирующие эффективность ранее примененных мер поощрения, респондентами указаны, например, соотношение общего количества поощренных гражданских служащих с таковыми, которые были привлечены в течении определенного периода (например, 1–3 лет) к дисциплинарной ответственности; количества примененных мер поощрения (с учетом коэффициента их значимости) с достигнутыми показателями деятельности государственного органа за отчетный период.

Таким образом, следует отметить существенную актуальность и многоаспектность исследованной в монографии проблематики. Ряд проблем, обозначенных автором, носит дис-

куссионный характер, а значит рецензируемый научный труд будет служить развитию и углублению существующих положений административно-правовой теории. Представленный в книге материал рекомендуем использовать в процессе преподавания в образовательных учреждениях высшего образования учебных дисциплин «Административное право», «Публичное служебное право», «Административные процедуры». Сформулированные Е.А. Титовой выводы, рекомендации и предложения будут полезны государственным служащим, в правоприменительной деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, связанной с реализацией мер государственно-служебного поощрения, научно-исследовательской деятельности ученых-юристов, сфера научных интересов которых включает в себя современные вопросы правового регулирования и модернизации государственной службы. Уверены, что результаты исследовательского труда молодого ученого, автора книги, выступят основой создания по-настоящему эффективного законодательного и правоприменительного механизмов государственно-служебного поощрения как юридической формы, которая будет являться органичным элементом общей системы мотивации профессиональной служебной деятельности.

### **Литература**

1. Титова Е. А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации : проблемы теории и эффективность : монография / Е. А. Титова; науч. ред. Ю. Н. Стариков. М. : ИНФРА-М, 2023. 190 с.