

УДК 342.5
ББК 67.99(2)06
В-67

Волкова Виктория Владимировна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент Северо-Кавказского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия правосудия», e-mail: truba.ru@mail.ru

**ПОощРЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ:
ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ПРОЦЕДУРА ПРИМЕНЕНИЯ**
(рецензирована)

В статье автором рассматриваются понятие, виды и процедура применения поощрений к публичным служащим. Акцентируется внимание, что правовой институт поощрения является межотраслевым и наиболее значимое влияние данного института проявляется в достижении задач и целей функционирования исполнительной власти. Применение мер поощрения не сопровождается процессуальным оформлением и принятием официальных актов. Необходимо процессуальные (процедурные) формы применения мер поощрения публичных служащих зафиксировать в локальном нормативном акте.

***Ключевые слова:** поощрение, государственные и муниципальные служащие, публичные служащие, виды поощрений, межотраслевой институт, процедура применения поощрений.*

Volkova Victoria Vladimirovna, Candidate of Law, assistant professor of the Department of Public and Legal disciplines, assistant professor of the North - Caucasus branch of the FSBEI HPE "Russian Academy of Justice", e-mail: truba.ru@mail.ru

**PROMOTION OF PUBLIC SERVANTS:
DEFINITION, TYPES AND APPLICATION PROCEDURE**
(reviewed)

In this article the author discusses the concept, types and procedure of application of rewards for public servants. It has been highlighted that the legal institution of promotion is interdisciplinary concept and the most significant impact of this institution is shown in achieving the objectives and goals of the functioning of the executive branch. The use of incentives is not accompanied by the procedural design and adoption of official acts. It is necessary to fix procedural forms of application of measures to encourage public servants in a local normative act.

***Keywords:** promotion, state and municipal officials, public employees, types of promotions, interdisciplinary institute, the procedure of the use of incentives.*

Актуальность темы обусловлена следующим. Поощрение – важное средство воспитания и стимулирования служебной деятельности государственных гражданских служащих, а также укрепления законности и дисциплины в ее системе [1]. Как отмечает А.А. Гришкoveц, «среди правовых средств повышения эффективности деятельности государственных служащих самостоятельное место занимает система мер их поощрения» [2].

Однако высокая эффективность формы применения мер поощрения публичных служащих возможна лишь при соблюдении установленных требований по их применению. Как отмечает Д.М. Овсянко, «важнейшим требованием является соблюдение законности, обоснованности применения любой из мер поощрения. Они могут применяться лишь теми органами и руководителями, которым предоставлено такое право. При этом они обязаны применять только поощрения, предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами, в пределах предоставленной им власти и в установленном порядке» [3].

Согласно законодательству о труде, ст. 191 ТК РФ, работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии).

Система российского права состоит из отдельных отраслей, которые в своей совокупности и взаимодействии образуют сложное социальное явление, призванное упорядочить наиболее значимые общественные отношения. В свою очередь, каждая отрасль права имеет свою логически детерминированную структуру, состоящую из отдельных норм права, которые группируются по родовому признаку в отдельные правовые институты. Последние могут носить как отраслевой, так и межотраслевой характер. Одним из таких правовых институтов межотраслевого значения является институт поощрения. Как подчеркивает Д.В. Осинцев, «правовой институт поощрения является межотраслевым» [4]. Поощрительные нормы сосредоточены в различных отраслях права (конституционном, трудовом, уголовном, уголовно-исполнительном, административном и т.д.). Как отмечает Д.Н. Бахрах, «российский институт правового поощрения является межотраслевым» [5]. В каждой отрасли права эти нормы играют важную роль в регулировании общественных отношений, но, пожалуй, наиболее значимое их влияние проявляется в достижении задач и целей функционирования исполнительной власти.

Действующими правовыми актами закрепляются:

- виды правовых поощрений;
- основания их применения;
- полномочия субъектов власти поощрять;
- порядок поощрения (поощрительное производство) [1].

Как метод деятельности исполнительной власти, поощрение характеризуется следующими особенностями:

- 1) фактическим основанием для него является заслуга, деяния, положительно оцениваемые субъектами власти;
- 2) оно связано с оценкой уже совершенных деяний;
- 3) оно персонифицировано, применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов;
- 4) оно состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;
- 5) оно косвенно, через интересы, эмоции, сознание воздействует на волю поощряемых, стимулируя, побуждая их. Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей потребностью в оценке их дел, в признании их заслуг и просто во внимательном отношении к тому, чем они занимаются [6].

В настоящее время, потребность в поощрении и его роль тем выше, чем больше усилий вкладывает лицо в общественное полезное дело. Если поощрение урегулировано отраслью права, оно реализуется в форме правоприменения. Поощрительные правовые нормы закрепляют, как правило, право субъектов власти поощрять и крайне редко – субъективное право гражданина, служащего, организации на поощрение. В этой сфере деятельности администрация наделена свободой усмотрения.

К основным принципам поощрительной деятельности можно отнести следующие: обоснованность, оперативность, гласность, разнообразие – вытекают из общих принципов функционирования публичной исполнительной власти. Соблюдение принципов обеспечивает эффективность этой разновидности властвования [1].

Мера поощрения – это конкретное благо, предоставляемое и гарантируемое государством с целью стимулирования, побуждения субъекта права к общественно полезному активному варианту поведения. Стимулируя установлением меры поощрения позитивную направленность необходимого обществу поведения, государство, тем самым, подталкивает субъекта права к добросовестности и результативности исполнения

правового установления. Меры поощрения как правовое средство обеспечения действия нормативно-правовых актов следует рассматривать в качестве эффективного стимула для выполнения конкретных правовых предписаний, для совершения общественно полезных и значимых действий со стороны поощряемого лица [7].

Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8] определены основания применения поощрений. К числу оснований поощрения относится безупречная и эффективная служба. Названные в Законе основания для поощрения носят абстрактный характер, а для применения поощрений необходимо более детально определить основания для поощрения. Закон «О государственной гражданской службе РФ» за безупречную и эффективную гражданскую службу предусматривает применение следующих видов поощрений и награждений:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства Российской Федерации;
- 6) поощрение Президента Российской Федерации;
- 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;
- 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
- 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Внешнеорганизационное или административно-правовое поощрение, связанное с предоставлением упрощенного (льготного) порядка осуществления отдельных видов деятельности, например сокращение количества проверочных действий при поступлении внештатного сотрудника на службу; абсолютное материальное вознаграждение (выдача денежной премии, награждение ценным подарком, предоставление льготного кредита и т.п.). Неформализованные меры морального стимулирующего воздействия (похвала, направление в престижную командировку, распространение передового опыта несения службы со ссылкой на авторство и т.д.) [1].

В настоящее время, поощрения и награждения гражданского служащего являются основными элементами в системе стимулирования гражданских служащих, поскольку свидетельствуют о высокой оценке проделанной гражданским служащим работы на занимаемой должности. Поощрение или награждение способствует стремлению других государственных служащих добросовестно выполнять служебные обязанности.

Поощрение публичного служащего является формой признания его заслуг, публичного оказания почта путем предоставления установленных нормативными правовыми актами льгот и преимуществ.

Основаниями поощрения на публичной службе являются:

- безупречное соблюдение служебной дисциплины и выполнение должностных обязанностей;
- продолжительная и безупречная служба;
- достижение определенных показателей результативности служебной деятельности;
- выполнение заданий особой важности и сложности [9].

Поощрения могут выражаться в материальном и моральном виде. К материальным поощрениям относят выдачу премии, а также награждение ценным подарком. К поощрениям же морального характера относят объявление благодарности, присвоение почетного звания. В настоящее время, работодатель не обязан применять поощрения, это является его правом. В то же время, с точки зрения теории государственного и муниципального управления персоналом использование поощрений позитивно сказывается на эффективности деятельности организации.

Например, виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными

законами и законами субъекта Российской Федерации.

В настоящее время, работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии). Другие виды поощрений работников за труд определяются коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка, а также уставами и положениями о дисциплине. За особые трудовые заслуги перед обществом и государством работники могут быть представлены к государственным наградам (ст. 191 ТК РФ). Трудовым законодательством не ограничивается возможный перечень поощрений, муниципальными правовыми актами в соответствии с законами субъектов РФ могут быть предусмотрены самые различные виды поощрений для муниципальных служащих [1].

Так, например, Законом Нижегородской области от 3 августа 2007 г. №99-З «О муниципальной службе в Нижегородской области» установлены следующие виды поощрений для муниципальных служащих:

- объявление благодарности;
- выдача премии;
- награждение ценным подарком;
- повышение по службе;
- присвоение почетных званий муниципального образования и награждение иными наградами муниципального образования;
- представление к присвоению почетных званий Нижегородской области и награждению иными наградами Нижегородской области;
- поощрение руководителя государственного органа Нижегородской области;
- возбуждение ходатайства о награждении государственными наградами Российской Федерации.

Законом Алтайского края от 7 декабря 2007 года №134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае» за безупречную и эффективную муниципальную службу к муниципальным служащим могут применяться следующие виды поощрения и награждения:

- объявление благодарности, в том числе с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой органа местного самоуправления;
- награждение почетной грамотой государственного органа Алтайского края;
- иные виды поощрений и награждений органа местного самоуправления, государственного органа Алтайского края, федерального государственного органа;
- награждение государственными наградами Российской Федерации и наградами Алтайского края.

Применение мер поощрения не сопровождается процессуальным оформлением и принятием официальных актов. Применение мер организационного стимулирования сопровождается принятием административного акта, но не всегда процессуально оформлено как поощрение, ибо формальное закрепление в нормативных правовых актах названных мер в качестве поощрений не произведено.

Особую важность имеет стимулирование активности государственных и муниципальных служащих, а не только увеличение размера материального вознаграждения за труд, хотя оно, безусловно, важно. Публичная служба содержит обязательный признак вознаграждения за нее, вследствие чего наличие организационных и материальных побудительных мер могут рассматриваться в диалектическом единстве.

Процессуальные (процедурные) формы применения мер поощрения публичных служащих должны быть зафиксированы в локальном нормативном акте, необходимо тщательно подойти к его разработке. При составлении документа, нужно учитывать специфику деятельности организации, структурные и производственные связи, а также финансовое положение. Можно привести общие рекомендации по составлению указанного положения:

- основанием для поощрения должны быть конкретные показатели, которых

работники достигают, выполняя свои непосредственные должностные обязанности, и которые наиболее полно характеризуют трудовое участие каждого работника в решении общих задач;

- систему показателей, факторов, служащих основаниями поощрения работников, целесообразно формировать с учетом характера выполняемой работы, порядка учета и нормирования результатов работы различных категорий сотрудников (руководители, специалисты, технические исполнители, рабочие);

- работник должен быть уверен, что при достижении установленных результатов он обязательно будет награжден;

- меры поощрения за труд должны зависеть от значимости трудовых достижений, то есть за более высокие результаты работы должны быть установлены и более значимые меры поощрения;

- поощрительная система должна быть открытой, прозрачной и понятной для работников;

- механизм представления работников к поощрениям должен быть четким и понятным (следует разделить права по применению мер поощрения между руководителями различных уровней) [10].

Содержание документа может быть следующим:

1. Принципы формирования системы поощрения.
2. Конкретные показатели применения мер поощрения.
3. Формы и виды поощрения.
4. Порядок представления работников к поощрению.
5. Компетенция руководства по применению мер поощрения.
6. Правовое основание к применению мер поощрения (приказ руководителя организации, распоряжение иного должностного лица).
7. Порядок проведения мероприятий по поощрению.
8. Иные сведения, касающиеся системы поощрения [10].

Все поощрения оформляются приказом (распоряжением) представителя нанимателя (работодателя). В тексте приказа обязательно указывается, за какие конкретно заслуги поощряется муниципальный служащий, указывается конкретный вид поощрения. Приказ (распоряжение) должен быть доведен до сведения коллектива муниципального органа.

Например, муниципальный служащий может быть награжден государственными наградами в соответствии с Положением о государственных наградах Российской Федерации. К государственным наградам отнесены звание Героя Российской Федерации, орден «За заслуги перед Отечеством», знак отличия «За безупречную службу» и другие награды. Президент РФ издает указы о награждении и вручает государственные награды. Сведения о поощрениях и награждениях заносятся в трудовую книжку и личное дело муниципального служащего.

Таким образом, процедуру поощрения работников необходимо подробно прописать в локальном нормативном правовом акте: кто составляет представление на поощрение, в какие сроки его подает, за какие заслуги работник может быть поощрен тем или иным способом, могут ли одновременно применяться несколько видов поощрений, какие виды. Поощрение работников необходимо документировать. В первую очередь руководитель структурного подразделения, где трудится работник, которого нужно поощрить, должен составить представление о поощрении и в нем указать желаемый вид поощрения. Документальное оформление поощрения работников регламентируется локальными нормативными актами организации (коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, положениями о поощрениях, о премировании, о почетной грамоте, о доске почета и др.). В таких актах устанавливаются виды поощрения, статус и основания для применения каждого из них. В любом случае применяются два основных документа – представление к поощрению и приказ о поощрении [11]. Представление (вместо него иногда используют докладную или служебную записку) является документом-основанием для издания приказа. Кроме того, основаниями в этом случае могут служить докладные

записки руководителя структурного подразделения, акты, решения профсоюзных органов, совета трудового коллектива.

Литература:

1. Гукова Ж.А. Эффективность механизма поощрения государственных гражданских служащих // Административное право и процесс. 2012. №2. С. 72-74.
2. Гришковец А.А. Поощрение государственных служащих: правовые основы и практика применения // Право и политика. 2002. №1. С. 30.
3. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2009. С. 192.
4. Осинцев Д.В. Методы административного воздействия. СПб., 2005. С. 101.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 362.
6. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. №7
7. Дракина М.Н. К вопросу о соотношении понятий «поощрение» и «стимулирование» в юридической науке // Юридическое образование и наука. 2008. №1. С. 5-9.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №31. Ст. 3215.
9. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Ющин В.П. Поощряем персонал: правовые основы и оформление // Отдел кадров коммерческой организации. 2010. №9. URL: <http://www.hr-portal.ru/story/pooshchryaem-personal-pravovye-osnovy-i-oformlenie> (дата обращения: 11.08.2013).
11. Санкина Л. Документальное оформление поощрения работника // Кадровик. 2011. №1. URL: <http://www.hr-portal.ru/article/dokumentalnoe-oformlenie-pooshchreniya-sotrudnika> (дата обращения: 11.08. 2013).

References:

1. Gukova J.A. The effectiveness of the civil servants promotion mechanism // Administrative law and process. 2012. № 2. P. 72 -74.
2. Grishkovets A.A. Promotion of civil servants: the legal framework and practice of application // Law and Policy. 2002. № 1. P. 30.
3. Ovsyanko D.M. The State Service of the Russian Federation. M., 2009. P. 192.
4. Osintsev D.V. Methods of administrative action. SPb., 2005. P. 101.
5. Bachrach D.N. Administrative law in Russia. M., 2000. P. 362.
6. Bachrach D.N. Promotion in public administration activities // Journal of the Russian law. 2006. № 7.
7. Drakina M.N. On the question of the relationship between the concepts "encouragement" and "stimulation" in jurisprudence // Legal Education and Science. 2008. № 1. P. 5-9.
8. On State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law of July 27, 2004. № 79 - FL // CL RF. 2004. №31. Art. 3215.
9. Kolesnikov A.V., Makarov A.O., Osipova I.N. Commentary to the Federal Law of 2 March 2007 № 25 -FL "On Municipal Service in the Russian Federation". Access from the system "Consultant Plus", 2009.
10. Yuschin V.P. Encouraging the staff: legal basis and clearance // HR of a business entity. 2010. №9. URL: (<http://www.hr-portal.ru/story/pooshchryaem-personal-pravovye-osnovy-i-oformlenie> visit date 11.10.2012)
11. Sankina L. Documentation of promoting a worker // Kadrovik.ru. 2011. №1. URL: (<http://www.hr-portal.ru/article/dokumentalnoe-oformlenie-pooshchreniya-sotrudnika> accessed on 11.08. 2013)