

УДК 342. 5  
ББК 67.99(2)06  
В-67

*Волкова Виктория Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Северо-Кавказского филиала Федерального Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия правосудия», e-mail: [www.truba.ru@mail.ru](mailto:www.truba.ru@mail.ru)*

### ЗАСЛУГА КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРАВОВОГО ПООЩРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (рецензирована)

*В статье рассматривается вопрос о заслуге как основании для правового поощрения государственных служащих. Автором сформулировано следующее определение заслуги. Заслуга – это добровольный, желательный, сознательно-волевой, добросовестный, социально-активный правомерный поступок, связанный со сверхисполнением субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата, превосходящего по своим масштабам результаты обычных действий и выступающий основанием для применения поощрения. Выделены признаки раскрывающие сущность заслуги.*

**Ключевые слова:** поощрение, государственные служащие, поощрительный метод, стимулы, карьерный рост (продвижение по службе), признаки заслуги, поощрительные нормы, заслуга.

*Volkova Victoria Vladimirovna, Candidate of Law, assistant professor of the Department of Public and Legal disciplines of the North - Caucasus branch of Federal State Institution of Higher Professional Education "Russian Academy of Justice", e-mail: [www.truba.ru@mail.ru](mailto:www.truba.ru@mail.ru)*

### MERIT AS A BASIS FOR LEGAL PROMOTION OF CIVIL SERVANTS (reviewed)

*The article considers the issue of merit as the basis for the legal promotion of civil servants. The author gives the following definition of merit: Merit is a voluntary, desired, consciously willed, honest, socially-active lawful act associated with the discharge by the subject his duties or with his achievement of a recognized useful result, surpassing the results of routine activities and being the basis for justifying the promotion. Signs revealing the essence of merit have been highlighted.*

**Keywords:** promotion, public servants, promotional method, incentives, career advancement (promotion), signs of merit, incentive rules, merit.

Повышение результативности и эффективности деятельности государственной службы является одним из приоритетных направлений происходящей в настоящее время реформы государственного управления. Рассматривая институт государственной службы, нельзя оставить без внимания вопрос о стимулировании государственных служащих, так как отмечается постоянно возрастающая значимость правового поощрения как средства государственного управления обществом. Тем самым его широкое распространение в правотворческой и правоприменительной деятельности вполне обоснованы выводом о том, что правовое поощрение имеет самостоятельную ценность как эффективное юридическое средство и все чаще используется на практике.

Заранее гарантируя благоприятные последствия, правовое поощрение выступает как средство, формирующее мотивацию добровольного сознательного поведения, тем самым, повышая активности и инициативу субъекта. Вместе с тем, именно правовое поощрение выступает самым действенным правовым стимулом, поскольку позволяет удовлетворить разнообразные интересы и потребности, воздействуя на волю и сознание личности.

Сфера действия правовых поощрений постоянно расширяется, появляются новые виды поощрений. Во многом это зависит от того, что поощрительные нормы ориентируют личность, прежде всего, не на простое соблюдение правовых требований, а на осознанное активное поведение, целью которого будет выступать тот позитивный результат, который можно достичь в той или иной сфере общественной жизни.

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). За особые заслуги работники представляются к награждению орденами, медалями, нагрудными знаками, а также им могут присваиваться почетные звания.

В настоящее время количество наград увеличивается, но не совершенствуется и не систематизируется. Как справедливо заметила В.М. Дуэль, награды имеют четко определенную вещественную форму, выраженную в виде ордена, медали, знака отличия, нагрудного знака. Этим признаком они существенно отличаются от других видов поощрения. Но, к сожалению, данный признак характерен только лишь для государственных наград Российской Федерации. Более того, это приводит к путанице, когда наградами именуется некоторые другие виды поощрений, форма выражения которых представляется в виде – премий, почетных грамот, благодарности, диплома и т.д.

Таким образом, награды играют двойную роль: в одних случаях они выступают собственно наградами, а в других – проявляются в виде различных мер поощрения.

Также нельзя забывать о том, что публичное признание трудовых заслуг лучших работников, как показывает практика, повышает их удовлетворенность трудом и тем самым выступает одним из главных

стимулов для дальнейшего эффективного труда. Поощрение лучших работников оказывает воздействие и на других членов коллектива работников организации, стимулируя последних улучшать результаты своего труда. Поэтому общепризнанным является тот факт, что поощрение за труд является важнейшим средством обеспечения дисциплины труда и трудового распорядка.

Отмечая главную особенность поощрений, применяемых к государственным служащим как должностным лицам, следует отметить, что должностное лицо поступает правомерно не из личных соображений, а в соответствии со своими обязанностями. Фактически же последствия его правомерных действий, приведших к успешному решению служебных задач, доставляют ему моральное удовлетворение и в оговоренных законом случаях могут быть основанием для применения поощрительных мер. При этом заслуга включает в себя не только внешнее, объективное действие, но и внутреннее, субъективное отношение к порученному делу, характеризующее позитивные цели и мотивы поведения лица.

Юридическая наука, к сожалению, пока не дает четкого определения такого распространенного явления как заслуга. Абсолютно прав Ю.В. Голик, утверждая, что, не имея четкого представления о том, что, когда и как должно быть поощрено, невозможно научно обоснованно разобрать и закрепить в законе соответствующие поощрительные нормы и процедуры. Между тем между заслугой и поощрением имеется жесткая «генетическая» связь, поскольку только заслуга выступает основанием для предоставления поощрения. В подкреплении данной мысли Э. Роттердамский писал: «где нет места для заслуги, там нет места ни для наказаний, ни для наград».

Однако, проанализировав российское законодательство, вполне определенно можно увидеть взаимосвязь правового поощрения с категорией заслуги. Однако можно и заметить отсутствие формулировки понятия «заслуга», несмотря на то, что в названиях, либо в содержании большинства правовых актов прямо говорится о заслугах. Например, в Федеральном законе от 4 марта 2002 г. №21 – ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» акцентируется внимание на заслугах, также в ст. 191 Трудового кодекса говорится об особых трудовых заслугах перед обществом и государством, в Положении о государственных наградах Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. №442 «О государственных наградах Российской Федерации» указывается на заслуги перед отечеством, военные заслуги, выдающиеся, исключительные, особые заслуги и т.д.

Более того, мы и не найдем описания и других моделей заслуженного поведения, иных заслуг, например такие категории как «выдающиеся достижения», «большой вклад», «безупречная и продолжительная служба», «добросовестное исполнение трудовых», должностных, служебных обязанностей» и т.п. Во многом, данные обстоятельства объясняются тем, что нормативных актах различного уровня используют оценочные понятия и не дают четкого определения понятию «заслуга».

Во многом, законодательная неопределенность дает возможность для субъективизма в оценке и, соответственно – в назначении поощрения конкретного вида. Думается, на практике существует вероятность неравнозначного поощрения субъектов права за равноценные деяния, что абсолютно недопустимо, так как речь уже идет о дискредитации конституционного принципа равенства граждан. В.А. Винокуров в своем комментарии к Положению о государственных наградах РФ пишет: «заслуга или иначе заслуженное поведение – рассматривается как своеобразное социальное обстоятельство (юридический факт), являющееся непосредственной причиной возникновения отношений, связанных с государственными наградами РФ. Заслуга является фактическим и юридическим основанием и для государственного поощрения».

Обратившись к толковым словарям, попытаемся выяснить истинное значение и происхождение слова «заслуга». Заслуга – это общественно-полезный поступок, деятельность, достойные уважения и общественного признания. Заслужить, означает своей деятельностью, действиями стать достойным или добиться чего-нибудь.

Заслуга – это то, что заслужено, право на уважение, на признательность. То есть, заслуга – выход за пределы услуги, помощи, служения, движения, течения, оказание огромной, невосполнимой, неоценимой помощи, услуги, превосходя возможности. Справедливость содержит в себе оценочный момент, выступая мериллом (критерием) поступков людей. Справедливость как оценка свободна от одностороннего рассмотрения фактов, правдиво, объективно, бескорыстно, беспристрастно отображает общественно полезные, социально активные поступки, требуя верного, неискаженного представления о них, другими словами, истины. При социально-активном правомерном поведении субъект правоотношения целеустремленно, активно исполняет правовую обязанность, реализует предоставленные ему правомочия, свои должностные обязанности по службе и работе. Воля и сознание в таком поведении направлены на достижение полезных целей, имеющих особую значимость для общества".

Социально-правовая активность личности определяется высоким уровнем правосознания, выражающееся в отношении к предписаниям права, как осознанно необходимым для общества и для себя лично, готовности творчески использовать предоставляемые правом в своей деятельности, инициативно руководствоваться ими в своём поведении. Такая активность показывает определённую степень интенсивности деятельности в социально-правовой сфере – более высокую, чем простое соблюдение и исполнение своих правовых обязанностей, превосходящую обычные требования к должному поведению. «Правовая активность, – верно, отмечает В.М. Чиквадзе, – не может быть сведена только к правомерному поведению как соблюдению правовых норм. Она предполагает более высокий уровень поведения...».

Н.А. Гущина подчеркнула, что социально-правовая активность, как самостоятельная разновидность правомерного поведения, превосходит обычные требования закона, конкретных правовых предписаний. Она

выступает как более высокая степень качества правомерного поведения, осуществляемого с более высокой степенью интенсивности». Такое поведение более инициативно, активно и результативно, в связи с чем, обладает высшей степенью общественной полезности и социальной значимости. По поводу последней А. Малинкин отметил, что социальное действие «значимо», если конкретный социум в социально-исторических, определенных времени и пространстве, с учетом конкретных обстоятельств и условий, оговоренных в статусе награды, придает какому-то поступку особый положительный смысл. Социум считает его «выдающимся» в лучшем смысле, т.е. выделяющимся из ряда обычных поступков, «отличным» от других, также положительного свойства, но рутинных.

В целом В.А. Винокуров предложил своё видение заслуги. Он отметил главное - заслуга является причиной, основанием поощрения. Действительно, заслуга как юридический поступок является юридическим фактом. Более содержательного и точного определения понятия заслуга автор, к сожалению, не даёт. Минусом данного определения является представление заслуженного поведения лишь как основания только для одного вида поощрения – государственных наград Российской Федерации, но его позиция вполне понятна, ведь понятие заслуги рассматривается в рамках комментария к положению о государственных наградах Российской Федерации.

Наиболее обстоятельно категорию заслуги исследовал А.В. Малько. «Заслуга», - пишет он, – «это добросовестный правомерный поступок, связанный со сверхисполнением субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата и выступающий основанием для применения поощрения». Основателем же определения понятия «заслуга» является П.А. Сорокин, который писал: «для каждого из нас «услужными» являются акты (как свои, так и чужие), которые, во-первых, не противоречат нашим «должностным» шаблонам, во-вторых, выходят по своей «добродетельности» за пределы «обязанности», в силу этого они добровольны, и никто не может притязать на них, а равно выполняющий их не создает себе «обязательным» выполнять их».

Думается, это наиболее полно раскрытая дефиниция заслуг, однако в ней не указана связь заслуг с поощрениями, что на наш взгляд является некоторым упущением. Объясняется это во многом, тем, что законодатель придает заслуге общественную и государственную значимость, устанавливая в нормах права меры поощрения, а также сами меры поощрения, без реально заслуженного поведения не смогут быть реализованы на практике.

Таким образом, заслуга должна отражать не просто в обычное правомерное поведение, необходимое правомерное поведение, а заслуженное, связанное с неким перевыполнением. Так, добросовестное исполнение субъектом своих трудовых, служебных обязанностей влечет за собой не определенную меру поощрения, а гарантированное вознаграждение за труд – заработную плату, денежное содержание. «Награду вручают не за совершение социального действия, а за совершение действия, обладающего социальной значимостью либо особой социальной значимостью. Но за труд нас обычно не награждают, а вознаграждают: каждодневная работа оплачивается, а не удостоивается награды».

Поощрять следует за достижения, превышающие результаты добросовестного исполнения обязанностей. Добросовестное исполнение обязанностей, т.е. безупречное, в точном и строгом соответствии с предъявляемыми требованиями, предусмотренными нормативными правовыми актами, должно также сопровождаться творческим отношением к делу, усиленным применением своих способностей и дарований, т.е. обладать высокой степенью инициативности, интенсивности, проявлением и расходом человеческой силы (физической и интеллектуальной) при исполнении обязанности.

Допускается также, что основанием поощрения будет многолетнее добросовестное правомерное поведение, т.е. многократное добросовестное выполнение предписаний. Однако, выполнение лицом юридической обязанности, в одном случае, есть необходимое и достаточное условие для применения к нему мер поощрения, а в другом – лишь необходимый минимум, без которого и речи быть не может о поощрении.

Так, говоря о заслуге, следует сказать и о продвижении по государственной службе как способе профессионального роста, самоутверждения служащего, отвечающего предъявленным для занятия вышестоящей должности квалифицированным требованиям. Здесь речь идет о предоставлении каждому государственному служащему субъективного права в виде продвижения по службе, рассматриваемого в виде дозволения, то есть средства формирования правового поведения личности государственного служащего. Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, успешное и добросовестное исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей как основание применения поощрения означает не только четкое и строгое их исполнение, но и творческий подход, проявление инициативы, обеспечивающий эффективность работы государственного органа. Продолжительная и безупречная служба как основание для поощрения государственного служащего предполагает наличие одновременно двух обстоятельств: продолжительность службы и ее безупречность.

Итак, исходя из вышесказанного, можно сформулировать следующие определение заслуги. Заслуга – это добровольный, желательный, сознательно-волевой, добросовестный, социально-активный правомерный поступок, связанный со сверхисполнением субъектом своих обязанностей либо с достижением им общепризнанного полезного результата, превосходящего по своим масштабам результаты обычных действий и выступающий основанием для применения поощрения.

Заслуга характеризуется следующими признаками, раскрывающими её сущность:

Во-первых, она сопряжена не с бездействием, а с социально-активным правомерным поведением, с осуществлением позитивных обязанностей. Заслуженное поведение является высшей формой правомерности.

Во-вторых, это добросовестное отношение лица к своему долгу. Заслуга включает не только внешнее, объективное действие, но и внутреннее, субъективное отношение к порученному делу, характеризующее

позитивные цели и мотивы поведения субъекта. Это следует учитывать руководителям при рассмотрении субъективной стороны заслуженного поступка. М. Монтень подчеркнул, что посторонние видят лишь внешнюю сторону событий и вещей; между тем всякий имеет возможность изображать невозмутимость и стойкость даже в тех случаях, когда внутри он во власти страха и весь в лихорадке; таким образом, люди не видят моего сердца, они видят лишь надетую мной маску.

В-третьих, заслуга связана со сверхисполнением лицом своих обязанностей, либо с достижением им общепризнанного полезного результата. Это отступление от нормы не вниз, что является правонарушением, а вверх, что выражается в высококачественном выполнении обязанностей. Сверхисполнение означает сверхнормодеятельность, сверхнормативное поведение, воплощающееся в общественно-полезном результате, превосходящем по своим масштабам результаты обычных действий. Речь идёт о правомерных поступках, поведении, деятельности, превосходящих обычные, нормативно закреплённые требования к должному, необходимому поведению.

Таким образом, важность в определении заслуги является действительность заслуги, ее реальная значимость для поощряющего субъекта и соразмерность затраченных усилий оцениваемым заслугам. Следовательно, юридическое закрепление тех или иных заслуг требует особого внимания к соблюдению принципа справедливости.

#### **Литература:**

1. Амбарова О.Р. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины / О.Р. Амбарова, В.И. Никитинский. – Москва, 1982. – С. 32.
2. Винокуров В.А. Комментарий к Положению о государственных наградах Российской Федерации / В.А. Винокуров. – Санкт-Петербург, 2007. – С. 9-10, с. 88.
3. Голик Ю.В. Уголовно-правовое стимулирование позитивного поведения: вопросы теории / Ю.В. Голик. – Новосибирск, 1992. – С. 46-47.
4. Дуэль В.М. Государственные награды в российском праве: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Дуэль. – Москва, 2005. – С. 51.
5. Малинкин А. Культ героического в наградах СССР / А. Малинкин // Отечественные записки. – 2002. – №8. – С. 11.
6. Малько А.В. Поощрение как правовое средство / А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – №3. – С. 28.
7. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько // Правоведение. – 1998. – №3. – С. 139.
8. Малько А.В. Юридические поощрительные санкции / А. В. Малько // Атриум. – 1996. – №6. – С. 3.
9. Нырков В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории: дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Нырков. – Саратов, 2003. – С. 105.
10. О государственных наградах Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 2 марта 1994 г. №442 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – №2. – Ст. 269.
11. О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией: федеральный закон от 4 марта 2002 г. №21 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №10. – Ст. 964 (в ред. от 17 мая 2011).
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – Москва, 1964. – С. 190.
13. Роттердамский Э. Философские произведения / Э. Роттердамский. – Москва, 1986. – С. 261.
14. Сорокин П.А. Преступления и кара, подвиг и награда / П.А. Сорокин. – Санкт-Петербург, 1999. – С. 119.
15. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №11 (Ч. 1). – Ст. 3 (в ред. от 12 ноября 2012).

#### **References:**

1. Ambarova O.R. *Complex approach to labour discipline* / O.R. Ambarova, V.I. Nikitski. – M., 1982. P. 32.
2. Vinokurov V.A. *Commentary on the provisions of the state awards of the Russian Federation*. St.Ptb, 2007. P. 9-10, P. 88.
3. Golik Y.V. *Criminal and legal stimulation of a positive behavior: theory* / Y.V. Golik. Novosibirsk, 1992. P. 46 - 47.
4. Duel V.M. *State awards in the Russian law: theory and practice: Dis .... Cand. Law/ V.M. Duel.- M., 2005. P. 51.*
5. Malinkin A. *Heroic cult in the awards of the USSR* / A. Malinkin // *Domestic notes*. 2002. № 8. P. 11.
6. Malko A.V. *Promotion as a legal resource* // *Jurisprudence*. 1996. № 3. P. 28.
7. Malko A.V. *Incentives and restrictions in the law* // *Jurisprudence*. 1998. № 3. P. 139.
8. Malko A.V. *Encouraging legal sanctions* // *Atrium*. 1996. № 6. P. 3.
9. Nyrkov V.V. *Rewards and punishment as paired legal categories: Diss. ... Cand. Law/ V.V. Nyrkov.- Saratov, 2003. P. 105.*
10. *On state awards of the Russian Federation: Presidential Decree of 2 March 1994. № 442 // LC RF. 1999. № 2. Art. 269.*

11. *On additional monthly provision of the citizens of the Russian Federation for outstanding achievement and meritorious service to the Russian Federation: Federal Law of 4 March 2002. №21 // LC RF. - 2002. - №10. - Article 964 (ed. May 17, 2011).*

12. *Ozhegov S.I. Russian Dictionary. M., 1964. P. 190.*

13. *Rotterdamsky E. Philosophical works. M., 1986. P. 261.*

14. *Sorokin P.A. Crime and punishment, sacrifice and reward. St.Ptb, 1999. P. 119.*

15. *Labor Code of the RF // LC RF. - 2002. - № 11 (Part 1). - Art. 3 (ed. November 12, 2012).*