

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Волгоград 2016

УДК 342.9(07)
ББК 67.401.02я73
С 49

Авторы:

- Д. А. Абезин* к.ю.н. заведующий кафедрой конституционного и административного права Волгоградского института управления РАНХиГС;
Э. В. Голоманчук к.ю.н., доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления РАНХиГС;
Р. О. Мельников ассистент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления РАНХиГС;
К. А. Трифонова к.ю.н., доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления РАНХиГС

Абезин Д. А., Голоманчук Э. В., Мельников Р. О., Трифонова К. А.
С 49 **Службное право:** учебное пособие / коллектив авторов; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС. – Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2016. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В учебном пособии на основе положений действующего законодательства и практики его применения, рассмотрены вопросы, связанные с правовым регулированием государственной службы и муниципальной службы в Российской Федерации.

Учебное пособие предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, в которых в полном объеме предусмотрено изучение учебного курса «Службное право», а также специальных учебных курсов, «Правовые акты управления», «Антикоррупционная политика РФ», «Административная ответственность». Учебное пособие также рекомендуется государственным и муниципальным служащим, а также всем интересующимся вопросами государственной службы.

УДК 342.9(07)
ББК 67.401.02я73

ISBN 978-5-7786-0633-3

© Коллектив авторов, 2016
© Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2016

Оглавление

Раздел 1. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ 5

Глава 1. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И В СССР 5

Эволюция государственной службы в Российской империи (XVIII – нач. XX в.) 5

Государственная служба в советский период (1917–1991 гг.) 7

Глава 2. РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8

Формирование правовых основ государственной службы Российской Федерации в 90-е гг. XX века 8

Основные направления реформирования государственной службы в современный период 11

Глава 3. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ 16

Служебное право как правовой институт 16

Понятие и система государственной службы в РФ 19

Понятие государственного служащего. Классификация государственных должностей 22

Принципы государственной службы РФ 25

Раздел 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ 30

Глава 1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РФ 30

Государственная гражданская служба: понятие, виды, правовые основы 30

Категории и группы должностей гражданской службы 33

Глава 2. ОСНОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ

СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ 38

Условия поступления на государственную гражданскую службу и организационно-правовые способы замещения должностей государственной гражданской службы 38

Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы 41

Служебный контракт: понятие, стороны, содержание, срок действия 46

Испытание на государственной гражданской службе	52
Порядок проведения аттестации гражданских служащих	54
Правовое регулирование ротации на государственной гражданской службе	56
Основания прекращения государственно-служебных отношений	58
Глава 3. ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	62
Понятие и состав служебных прав и служебных обязанностей	62
Ограничения и запреты, связанные с прохождением службы	67
Поощрения и дисциплинарные взыскания на государственной гражданской службе	70
Государственные гарантии на гражданской службе	72

Раздел 3. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ И СЛУЖБЫ

В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ	81
<i>Глава 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ</i>	81
<i>Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ</i>	90
Правовое регулирование государственной службы в прокуратуре Российской Федерации	91
Правовое регулирование государственной службы в Следственном комитете Российской Федерации	100
Правовое регулирование государственной службы в МВД России	106

Раздел 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

<i>Глава 1. ПОНЯТИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ</i>	115
<i>Глава 2. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО</i>	119
<i>Глава 3. ПОРЯДОК ПОСТУПЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ И ЕЁ ПРОХОЖДЕНИЯ</i>	128

Раздел 1

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

Глава 1

Развитие государственной службы в Российской империи и в СССР

Эволюция государственной службы в Российской империи (XVIII – нач. XX в.)

В XVI–XVII вв. в России основным критерием при приеме на службу и основным принципом при продвижении по службе являлась принадлежность к сословию служилых людей, объединившего бояр и дворян, как профессиональных «государевых слуг».

Утвержденная 24 января 1722 года Петром I «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных» стала нормативным правовым актом, оформившим в России единую государственную службу и сформировавшим новые принципы её прохождения.

В соответствии с «Табелью о рангах» все чины подразделялись на три вида (воинские, статские, придворные) и 14 классов (рангов). Представителям низших сословий была предоставлена возможность приобретения дворянства, в том числе и потомственного, посредством выслуги до определенного чина. Необходимым условием для продвижения по государственной службе являлось последовательное замещение служащим (независимо от происхождения) всех ее «ступеней», начиная с 14 класса (ранга). В «Табель о рангах» неоднократно вносились изменения, однако данный документ действовал на протяжении двух веков и был отменен в 1917 году.

В течение XVIII века в законодательство, регламентирующее порядок прохождения государственной службы, были внесены некоторые изменения и дополнения, в частности, предоставлялось постоянное денежное жалованье госу-

дарственным служащим всех категорий, дворянам обеспечивались преимущества при приеме на государственную службу и в процессе ее прохождения, кроме того, дворяне с 1762 года были освобождены от обязательной гражданской или военной службы.

В 1809 году Император Александр I подписал указ, согласно которому для получения чина коллежского асессора (VIII класс) и более высокого чина требовалась не только выслуга лет на государственной службе, но и получение высшего образования либо сдача экзамена по специальной программе. Однако в 1834 году экзамен как одно из условий получения чина коллежского асессора был отменен, затем, в 1956 году были отменен «образовательный ценз» и установлены общие для всех сроки выслуги в классном чине.

При составлении «Свода законов» 1832 году различные нормативные акты, регламентирующие гражданскую службу, были собраны и кодифицированы в «Устав о службе гражданской». В 1834 году было принято «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе». В дальнейшем в законодательство о государственной службе вносились многочисленные изменения и дополнения. В 1896 году Императором Николай II был утвержден обновленный Свод Уставов о службе гражданской. По сути, являлась кодифицированным нормативным актом по вопросам государственной службы, данный документ детально регламентировал процесс поступления на гражданскую службу, её прохождения, порядок выхода служащих в отставку, а также вопросы пенсионного обеспечения бывших чиновников.

В XIX веке было издано свыше 10 нормативных документов, направленных на искоренение взяточничества, либо содержащих отдельные нормы по противодействию различного рода коррупционным проявлениям. Правовой статус российских чиновников был дополнен новыми элементами. В частности, был установлен ряд ограничений и запретов для чиновников: запрет принимать подарки в связи со службой; запрет участвовать в приобретении имущества, продажа которого поручена им от правительства; запрет без дозволения руководства публиковать свои сочинения, касающиеся внешней или внутренней политики российского государства.

Были ограничены права высших чиновников на участие в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных организациях. Те служащие, на которых данный запрет не распространялся, обязаны были получить разрешение руководства на участие в коммерческой деятельности. Однако в любом случае запрещалось быть поверенными в делах частных лиц по месту службы, заниматься подрядами и поставками по месту работы лично либо через супругу или подставных лиц; входить в долговые обязательства с подрядчиками и поставщиками при заключении договоров по линии их ведомств и административных учреждений. Руководству вменялось в обязанность строго наблюдать, чтобы занятие чиновниками частной должности не наносило ущерба служебным интересам и не препятствовало исполнению обязанностей по государственной службе. Чиновники, нарушившие данные правила, подлежали увольнению со службы.

Чиновникам вменялось в обязанность добродетельное поведение в частной жизни, ведение образа жизни, который не должен был подрывать авторитет и достоинство государственной власти, а руководители, дополнительно, обязаны были удерживать своих подчинённых «от безбожного жития, пьянства, лжи и обманов».

Чиновники, которые не справлялись с исполнением возложенных на них обязанностей, «неблагонадежны» или совершили проступки, которые стали известны руководителям, но вина их не может быть доказана фактами, подлежали увольнению по усмотрению руководителя (аналог введённого в 2011 году увольнения «в связи с утратой доверия»). Данное правило ставило служащих в безусловное подчинение не только закону, но и воле вышестоящего руководителя.

Таким образом, для Российской Империи была характерна детальная регламентация организации государственной службы и правового статуса чиновника. В XVIII–XIX веках были приняты десятки нормативных актов, призванных способствовать борьбе со взяточничеством и волокитой, подробно регламентирующих прием на государственную службу, процесс ее прохождения, основания и порядок прекращения служебных отношений и некоторые другие вопросы.

Государственная служба в советский период (1917–1991 гг.)

Одним из первых актов, изданных после Октябрьской революции, был декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Система должностей и чинов, существовавшая в Российской империи, была ликвидирована.

Основой работы с кадрами в государственном аппарате СССР являлись принцип партийности и принцип номенклатуры должностей.

Коммунистическая партия выступала руководящей и направляющей силой для советского государства и для общества в целом. К числу важнейших задач партийных органов относилась организация отбора, подготовки и расстановки руководящих кадров в органах власти и управления, а также в народном хозяйстве и в других сферах жизни общества.

Номенклатурный принцип формирования кадров предусматривал наличие перечня (точнее – перечней) наиболее значимых должностей, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались партийными органами. Номенклатурный принцип охватывал всю систему управления в СССР. Партийные комитеты районного, областного, республиканского и союзного уровней предварительно рассматривали, рекомендовали, утверждали и отзывали кандидатуры на самые различные должности: от колхозного бригадира, ректора ВУЗа, директора предприятия до министра и Председателя Совета министров СССР, от председателя сельского Совета до Председателя Верховного Совета СССР. То есть, назначение на наиболее важные должности в СССР осуществлялось не единоличным решением руководителя организации или ведомства, а по решению партийных органов либо по согласованию с ними. Таким образом, на руководящие должности в государ-

ственных органах, на предприятиях и в учреждениях могли быть назначены только лица, утвержденные партийными органами соответствующего уровня.

В советский период правовой статус государственных служащих устанавливался, за некоторыми исключениями, трудовым законодательством, которое практически не проводило различий между рабочими и служащими; отделить же государственных служащих от иных категорий служащих с правовой точки зрения в советский период было практически невозможно. В СССР так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регламентировалась лишь военная служба и служба в правоохранительных органах. Преобладание в правовом регулировании советской государственной службы подзаконных, ведомственных актов не способствовало созданию в СССР стройного, системного и эффективного законодательства о государственной службе.

Вместе с тем отдельные элементы правового статуса государственного служащего получили весьма детальную и качественную регламентацию. В 1967 году Госкомтруд СССР утвердил Единую номенклатуру должностей служащих, занятых в различных отраслях народного хозяйства и органах хозяйственного и государственного управления. Наименование должности служащего исчерпывающим образом характеризовало его роль и место в конкретных условиях того или иного предприятия или учреждения. Единая номенклатура должностей служащих включала три категории: руководители, специалисты и технические исполнители. Такое деление было обусловлено тем, что функции служащих на предприятиях и в учреждениях сводятся, соответственно, к осуществлению руководства, выработке необходимых решений и подготовке информации.

Следует отметить, наименование должности государственного или муниципального служащего, установленное в соответствии с действующими сегодня реестрами (в особенности регионального и муниципального уровней) определяет лишь уровень должности, квалификационные требования, размер денежного содержания, присваиваемый классный чин. Наименование должности не всегда характеризует функциональную направленность служащего. Например, старший консультант может участвовать лишь в выполнении технических операций, а ведущий специалист – в разработке проектов законов, программ развития соответствующих отраслей экономики и социальной сферы, подготовке иных управленческих решений.

Глава 2

Реформирование государственной службы в Российской Федерации

Формирование правовых основ государственной службы Российской Федерации в 90-е гг. XX века

В конце 1991 года при Правительстве РФ было образовано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры), основной

задачей которого являлась разработка и осуществление мер по реформированию государственного аппарата нового российского государства. Реформирование государственной службы предлагалось осуществлять поэтапно, с учетом меняющейся политической обстановки на основе **концепции реформирования государственной службы**, которая была разработана в Роскадрах с привлечением ученых и иных специалистов.

В концепции были обозначены четыре этапа реформирования госслужбы: 1) конституирование института федеральной государственной службы; 2) установление статуса федерального государственного служащего; 3) систематизация и унификация процесса прохождения федеральной госслужбы; 4) формирование единой системы государственной службы Российской Федерации.

Практически одновременно с утверждением концепции институт государственной службы получил свое закрепление в принятой 12 декабря 1993 года Конституции РФ. В частности, был провозглашен равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), заложены основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в данной сфере (ст. 71-73, 76 Конституции РФ).

Первым нормативным правовым актом общего характера, регламентирующим государственную службу, стало Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ в декабре 1993 года. В Положении о федеральной государственной службе были перечислены лица, относящиеся к категории федеральных государственных служащих, а также их права и обязанности, ограничения и гарантии; закреплена классификация должностей и процедура прохождения государственной службы, включая конкурсный порядок замещения должностей государственной службы. К особенностям Положения следует отнести то, что распространялось оно лишь на служащих центрального аппарата федеральных органов государственной власти.

31 июля 1995 года был принят Федеральный закон №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (Далее – Закон 1995 года), в котором было провозглашено создание двухуровневой системы государственной службы. Согласно ч. 3 ст. 2 Закона 1995 года, государственная служба включала в себя: 1) федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации; 2) государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении.

Впервые нормативное определение государственной службы было закреплено в статье 2 Закона 1995 года, где государственная служба определялась как «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов». Однако этой формулировкой законодатель не ограничился. В ч. 2 указанной статьи было определено, что к государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В». Таким образом, Закон 1995 года четко определил, что работа в качестве служащих на государственных предприятиях и в государственных учреждениях не является, с правовой точки зрения, государственной службой. Прохождение службы в государственных ор-

ганизациях, не обладающих статусом государственного органа, регулировалось исключительно трудовым законодательством и действие законодательства о государственной службе на них не распространялось.

Более того, в соответствии с буквальным толкованием статьи 2 Закона 1995 года ни военнослужащие, ни сотрудники правоохранительных органов не могли именоваться государственными служащими, так как их должности не были включены в указанные выше реестры. Такой подход к определению понятия и «границ» государственной службы вряд ли можно признать логичным и обоснованным.

Одной из главных проблем правового регулирования государственно-служебных отношений во второй половине 90-х годов прошлого века стало то, что на федеральном уровне так и не был принят ряд предусмотренных в базовом Законе 1995 года нормативных правовых актов, которые должны были детально регламентировать государственно-служебные отношения. В частности, не были уточнены и детализированы квалификационные требования к государственным служащим, не приняты федеральные законы о порядке проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности, а также законы, устанавливающие порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий, порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет и многие другие федеральные акты. Отсутствие этих законов существенно затруднило процесс унификации федерального и регионального законодательства о государственной службе и явилось серьезным препятствием на пути создания единой системы государственной службы в России.

С учетом сказанного не выглядит парадоксальным то, что практически сразу после принятия Закона 1995 года начались дискуссии о путях дальнейшего развития системы государственно-служебного законодательства. В Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ (1997, 1998 гг.) прямо указывалось на необходимость подготовки и принятия Кодекса государственной службы РФ. Однако, глубина дифференциации различных видов службы (военная, правоохранительная и гражданская), специфика служебных отношений не свидетельствуют об оптимальности такой формы кодификации. Сторонники реализации идеи Кодекса также столкнулись с проблемой разграничения полномочий между федеральной властью и властью субъектов РФ в отношении организации государственной и муниципальной службы на местах».

Видимо, указанные проблемы послужили причиной отказа от идеи принятия на федеральном уровне Кодекса государственной службы. Действующее федеральное законодательство о государственной гражданской службе, как и Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» от 31 июля 1995 года, предоставляет субъектам Российской Федерации весьма существенные полномочия по правовому регулированию государственно-служебных отношений.

Основные направления реформирования государственной службы в современный период

Стартом очередного этапа реформирования государственной службы в РФ можно считать утверждение в 2001 году новой Концепции реформирования системы государственной службы РФ. На основе данной Концепции была разработана Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)».

Первым практическим шагом, направленным на совершенствование законодательной базы по вопросам государственной службы, стало принятие Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ». Одним из важнейших положений данного закона является юридическое оформление системы государственной службы РФ, включающей в себя две подсистемы: федеральную государственную службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации. При этом федеральная государственная служба включает три вида: федеральную государственную гражданскую службу, военную службы, правоохранительную службы. Тем самым законодатель устранил имевшиеся пробелы и «искусственные» противоречия по вопросу отнесения военной службы и службы в правоохранительных органах к разновидностям государственной службы Российской Федерации.

В развитие данного закона предусмотрено принятие, в частности, трёх «видовых» федеральных законов: о государственной гражданской службе, о военной службе, о правоохранительной службе. По истечении 12 лет со дня принятия базового закона не были приняты ни закон о военной службе, ни закон о правоохранительной службе. 27 июля 2004 года был принят лишь Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ».

Новый закон о гражданской службе, стремясь придать государственно-служебному законодательству антикоррупционную направленность, дополнил правовой статус государственного служащего некоторыми новыми элементами, например, получил нормативное закрепление термин «конфликт интересов»; введен запрет принимать на должности гражданской службы лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость; госслужащие, должны «декларировать» не только свои доходы и имущество, но и доходы, имущество членов своей семьи и т.д. Однако говорить о каких-либо значимых успехах в борьбе с коррупцией в управленческом аппарате явно преждевременно.

Самые значительные новеллы в государственно-служебном законодательстве последних лет связаны с правовым регулированием процесса прохождения госслужбы. В последние годы уточнены и детализированы квалификационные требования к государственным гражданским служащим, обеспечивается участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. На законодательном уровне провозглашены принципы конкурсного отбора как для лиц, поступающих на гражданскую службу, так и для служащих, желающих продвинуться вверх по карьерной лестнице. Дан-

ные положения, безусловно, способствует повышению открытости и прозрачности гражданской службы.

Вместе с тем, практика применения нового государственно-служебного законодательства выявила ряд пробелов в части регламентации процесса прохождения гражданской службы. Необходимо совершенствовать конкурсные и аттестационные процедуры. В ходе конкурса должен, прежде всего, определяться уровень практических знаний, умений и навыков будущего юриста, бухгалтера, кадровика, управленца в области сельского хозяйства, промышленного производства, здравоохранения, образования и т.д.. Необходимо определять не столько знание претендентом общих положений Конституции РФ и законодательства о государственной службе, а, например, умение инспектора правильно составить протокол об административном правонарушении, юриста – разработать проект закона или подзаконного акта и т.п. Коренное изменение методики проведения конкурса, аттестации, квалификационного экзамена будет способствовать выявлению и, в дальнейшем, продвижению по службе наиболее подготовленных профессионалов.

В действующем законодательстве выработаны новые подходы к процессу формирования кадрового резерва в государственных органах. К нововведениям закона следует отнести возможность формирования кадрового резерва на гражданской службе не только из числа действующих государственных служащих, что, безусловно, способствует реализации конституционного права граждан России на равный доступ к госслужбе, повышению конкурентности при замещении должностей гражданской службы и повышению профессионализма государственных служащих. Кроме того, в данной статье достаточно определенно обозначена необходимость создания не только внутриведомственного резерва (кадрового резерва государственного органа), но и надведомственного резерва (как на федеральном, так и на региональном уровнях). Именно такой подход закреплен в законодательстве отдельных субъектов РФ¹. Однако на федеральном уровне до настоящего времени Указ Президента РФ о кадровом резерве на гражданской службе не принят.

При формировании высшего и среднего руководящего звена органов власти, с одной стороны, должна быть обеспечена возможность продвижения чиновника по служебной лестнице, с другой стороны, должен быть обеспечен на плановой основе доступ к руководящим должностям и высококлассных специалистов и управленцев из внеаппаратных сфер на достаточно высокие должностные уровни, помимо административной лестницы. Представляется возможным и целесообразным дальнейшее сближение, а, в перспективе, унификация кадрового резерва госслужащих и управленческого кадрового резерва, который был сформирован во исполнение Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2008 году.

Положения законодательства, закрепляющие права и обязанности гражданского служащего, также не лишены пробелов и противоречий. В частности, в ч.

¹ См., например, Положение о кадровом резерве государственной гражданской службы Волгоградской области / Утверждено Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 05.03.2007 г. № 288.

14 ст. 50 Федерального закона от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе РФ» предусмотрена возможность осуществлять оплату труда служащего на основе обобщенных показателей эффективности и результативности его деятельности. Данная норма фактически не действует, так как, во-первых, не определен перечень должностей с такой формой оплаты труда, во-вторых, не установлены обобщенные показатели эффективности и результативности государственных служащих, в-третьих, оценка труда большинства чиновников практически не увязана с тем, насколько качественно оказываются в органе власти государственные услуги гражданам и организациям.

Представляется, что действующее законодательство не содержит достаточно стимулов к постоянному профессиональному совершенствованию каждого служащего, к повышению мотивации государственных служащих исполнять свои должностные обязанности, прежде всего, в целях обеспечения прав и законных интересов граждан, развития гражданского общества, экономики, повышения эффективности государственного управления.

Указом Президента РФ от 10.03.2009 № 261 утверждена **федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 годы)»** (далее – Программа).

Основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы РФ являются: формирование системы государственной службы РФ как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой; внедрение на госслужбе РФ эффективных технологий и современных методов кадровой работы; повышение эффективности государственной службы РФ и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Целью Программы провозглашено создание целостной системы государственной службы РФ посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

В августе 2016 года Президентом Российской Федерации был принят новый Указ определяющий основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы. (**Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»**). Данный Указ продолжает развивать вышеуказанную федеральную Программу

Согласно Указу основными направлениями развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы являются:

а) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) и повышение качества его формирования;

б) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;

в) повышение престижа гражданской службы;

г) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

В целях реализации выше указанных, основных направлений должно быть обеспечено:

а) совершенствование организационных основ управления кадровым составом гражданской службы. В этих целях до 2018 года необходимо внедрить дополнительные механизмы, обеспечивающие сохранение кадрового потенциала гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий в федеральных органах исполнительной власти, а также стандарты нормирования численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе по категориям и группам должностей гражданской службы;

б) создание единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы. В этих целях необходимо:

до 2019 года осуществить переход к использованию федеральными государственными органами единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы;

до 2018 года внедрить в федеральных государственных органах электронный кадровый документооборот и обеспечить автоматизированную проверку сведений, представляемых гражданами, поступающими на федеральную государственную гражданскую службу;

в) повышение объективности и прозрачности процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов. В этих целях необходимо:

до 2018 года внедрить единую методику проведения конкурсов;

начиная с 2017 года обеспечивать кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов возможность представления в электронном виде документов для участия в конкурсе;

г) создание условий для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих. В этих целях до 2018 года необходимо создать единый специализированный информационный ресурс, а также механизм мотивации федеральных государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию;

д) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих. В этих целях до 2018 года необходимо внедрить новые формы профессионального развития государственных гражданских служащих, обеспечивающие повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительные механизмы финансирования

профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов;

е) повышение престижа гражданской службы. В этих целях до 2019 года необходимо завершить мероприятия по совершенствованию системы материального стимулирования государственных гражданских служащих, а также структуры их денежного содержания;

ж) повышение эффективности антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы. В этих целях в деятельность федеральных государственных органов по противодействию коррупции необходимо внедрить современные технологии, в том числе до 2018 года методику оценки и систему мониторинга (контроля) эффективности деятельности подразделений этих органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

з) предоставление гражданам доступа к актуальной информации по вопросам противодействия коррупции. В этих целях начиная с 2017 года необходимо обеспечивать ежемесячное обновление соответствующих разделов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 18 апреля 2011 года № 348 утверждена **Программа «Реформирование и развитие государственной гражданской службы Волгоградской области (2011–2013 годы)**.

Таким образом, несмотря на динамичное развитие законодательства о государственной службе в последние полтора десятилетия, законодателю не удалось избежать пробелов и противоречий в правовом обеспечении государственно-служебных отношений. Законодательство о государственной службе должно обеспечить решение задачи становления в России профессионального, некоррупцированного управленческого аппарата, ориентированного на эффективную реализацию задач и функций государства на основе принципов законности, приоритета прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Лишь после успешного решения обозначенной задачи можно говорить о достижении целей реформирования государственной службы.

В этой связи все громче становятся сетования на неуспех административной реформы в России. Однако представляется возможным согласиться с позицией И.Н. Барцица о преждевременности такого рода выводов. По мнению ученого, административная реформа и реформа государственной службы как ее составная часть на современном этапе нуждаются в постановке новых задач, разработке новых методик осуществления и в новом политическом импульсе².

² Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 6

Глава 3

Понятие и система государственной службы в РФ

Служебное право как правовой институт

Государственная служба как явление может быть рассмотрена в различных аспектах: как социальное явление, как один из видов профессиональной управленческой деятельности, как правовой институт и т.д.

В отечественной юридической литературе не выработан единый подход по вопросу о месте правового института государственной службы (служебного права) в системе российского права. По мнению большинства отечественных правоведов, служебное право пока не сформировалось в самостоятельную отрасль права и представляет собой комплексный правовой институт, включающий в себя нормы различных отраслей российского права, прежде всего, административного, конституционного, трудового, финансового, уголовного. Существует точка зрения представителей административной школы права, согласно которой служебное право является подотраслью административного права.

Тем не менее, Ю. Н. Стариков отмечает высокий уровень, ясные юридические границы, крупный масштаб сформированности законодательства о государственной службе, позволяющий в полной мере говорить о российском служебном праве как о факте правовой системы России, важнейшей составной части отечественного административного права, опирающейся на весьма сложноструктурированное законодательство о государственной службе³.

Не сформировалось единого мнения и относительно терминологии. В научной литературе можно встретить употребление терминов «государственная служба» или «служебное право». Отметим, что складывающиеся общественно-правовые отношения в рамках государственной службы не включают в себя отношения, регулируемые муниципальной службой, хотя с точки зрения «деятельностного подхода» цели государственной и муниципальной служб пересекаются. Несмотря на отсутствие единства в терминологии представляется более логичным употреблять термин «служебное право» в учебном процессе.

Основополагающее значение для служебного права имеют конституционно-правовые нормы. Конституция Российской Федерации, закрепив обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2)⁴, тем самым устанавливает, что служащие всех органов государственной власти при исполнении своих полномочий должны быть ориентированы, прежде всего, на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина. В Конституции РФ установлены и отдельные обязанности для должностных лиц (в основном в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина – ст. 24, 41, 46, 53). В ч. 4 ст. 32 Конституции РФ закреплено, что

³ Стариков Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или научная гипотеза // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3. С. 113.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Доступ СПС «Консультант Плюс»

граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Предусматривая данное право, Конституция РФ провозглашает недопустимость введения каких-либо преимуществ или ограничений при поступлении на государственную службу или в процессе ее прохождения, за исключением ограничений, необходимых для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации заложены основы и для решения вопроса о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и субъектов Российской Федерации в сфере государственной службы.

В главе 30 Уголовного кодекса РФ⁵ предусмотрена ответственность должностных лиц, совершивших преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Большая часть норм, входящих в правовой институт государственной службы, содержится в различных законах и подзаконных актах, регламентирующих процесс прохождения службы в различных органах власти. Необходимо подчеркнуть, Федеральный закон «О системе государственной службы РФ», законы о видах госслужбы и акты, принятые в их развитие, не направлены на регламентацию государственно-властной деятельности государственных служащих. На сегодняшний день, нормы, относящиеся к правовому институту государственной службы, не регулируют отношения, связанные с реализацией служащими задач и функций государственных органов, за исключением отдельных внутриорганизационных полномочий. Учитывая направленность и предмет регулирования современного отечественного законодательства о государственной службе, к государственно-служебным отношениям следует относить лишь внутриорганизационные, аппаратные правоотношения, складывающиеся в государственных органах.

Нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения в сфере государственной службы, традиционно рассматриваются в отечественной правовой науке как часть административного законодательства, так как они регулируют отношения в сфере государственного управления и состоят, преимущественно, из императивных норм. В данных нормативных правовых актах закреплены принципы государственной службы; понятие, виды и реестры должностей в государственных органах; порядок проведения аттестации и присвоения классов чин (дипломатических рангов, воинских, специальных званий); правовой статус государственного служащего; особенности прохождения государственной службы; вопросы управления государственной службой и т.д.

Аналогичным образом регламентированы вопросы организации и прохождения службы в органах местного самоуправления. Государственная служба и муниципальная служба базируются на основе единства целей, задач, принципов организации и функционирования, являясь разновидностями публичной служ-

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

бы. Отечественные правоведы неоднократно высказывались о целесообразности формирования единой правовой базы государственной и муниципальной служб, однако до настоящего времени законодательство о государственной службе и о муниципальной службе развивается автономно, несмотря на наличие общих принципов.

Таким образом, предметом служебного права выступают три сферы общественных отношений: 1) организация самой системы государственной и муниципальной службы, а также структуры должностей в государственных и муниципальных органах; 2) формирование статуса государственного (муниципального) служащего и гарантий его осуществления; 3) регламентация процедуры прохождения государственной (муниципальной) службы.

В соответствии с действующим законодательством на государственных и муниципальных служащих распространяется трудовое законодательство с особенностями (т.е. с изменениями и дополнениями) предусмотренными специальными нормативными правовыми актами о государственной и муниципальной службе.⁶ В указанных статьях четко определено, что нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с государственной и муниципальной службой, в части, не урегулированной специальными федеральными законами. В последние годы, в связи с развитием нового законодательства о государственной службе, происходит сокращение сферы практического регулирования нормами трудового права так называемых внутриорганизационных отношений в органах государственной власти и органах местного самоуправления. На сегодняшний день трудовым законодательством закреплены основные (общие для всех категорий работников) права, обязанности, гарантии, а также регламентированы особенности труда отдельных категорий государственных и муниципальных служащих (женщин, лиц, совмещающих государственную службу с обучением т.п.) и некоторые другие вопросы.

Служебное право на современном этапе его развития представляет собой комплексный правовой институт и включает в себя (естественно, на основе однородности регулируемых общественных отношений) нормы различных отраслей российского права, преимущественно нормы административного права, а также нормы конституционного права, трудового права, уголовного права и некоторых других отраслей российского права.

Данный правовой институт в настоящий момент находится в стадии реформирования, в связи с тем, что в действующее законодательство вносятся различные изменения и дополнения, разрабатываются положения, направленные на совершенствование и уточнение статуса государственных и муниципальных служащих, порядка поступления и прохождения государственной службы.

⁶ См., например, ст. 73 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 3 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Понятие и система государственной службы в РФ

Современное общество объединяет огромное количество государственных и негосударственных организаций. В самом общем смысле под службой следует понимать профессиональную деятельность определенной категории лиц по реализации различных полномочий государственной, общественной и других сферах.

Термин «государственная служба» имеет множество значений. На разных этапах развития нашего государства менялись представления о понятии и сущности государственной службы, ее принципах и «границах». Рассмотрим основные подходы, сформированные в отечественной юридической науке к определению понятия «государственная служба».

В дореволюционной России государственная служба рассматривалась в различных аспектах.

А. Д. Градовский подчеркивал связь государственной службы с такой категорией как государственная должность и определял государственную службу как «юридическое отношение, возникающее для данного лица, вследствие принятия им определенной государственной должности»⁷.

Н. Нелидов понимал под государственной службой действия, осуществлявшиеся работниками государственных органов посредством которых административные структуры выполняли возложенные на них функции⁸. В данном определении государственная служба понимается в функциональном смысле, как определенный вид деятельности.

Наиболее универсальное определение государственной службы было сформулировано известным российским государствоведом Н. М. Коркуновым⁹, который рассматривал государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности».

Один из основоположников науки советского административного права С. С. Студеникин определял государственную службу как «отношение того или иного лица к государству, в силу которого это лицо получает полномочия осуществлять в той или иной форме государственные функции»¹⁰. Данное определение государственной службы довольно близко по своей сути пониманию государственной службы в царской России.

Таким образом, можно говорить о том, что между публично-правовым пониманием государственной службы, сложившимся в дореволюционной России, и государственно-административным пониманием данного института, ко-

⁷ Градовский А. Д. Начала русского государственного права: В 2 томах. Том 1. О государственном устройстве. М.: Зерцало, 2006. С. 132.

⁸ Абезин Д.А., Михнева С. В. Правовое регулирование деятельности и правовое положение государственных и муниципальных служащих в российской федерации: региональный аспект. Волгоград, 2005. С. 9.

⁹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. СПб., 1892. С. 271.

¹⁰ Студеникин С.С. Советская государственная служба // Труды военно-юридической академии: Вопросы административного и военно-административного права. Вып. 7. М.: РИА ВЮА, 1948. С. 7.

торое сложилось в науке административного права в советский период нет существенных различий. Советские ученые-административисты, как и дореволюционные государствоведы определяли государственную службу как служение государству посредством практического осуществления государственных функций.

Принципиально иной подход сложился у представителей так называемой «наемно-трудовой» модели государственной службы, которая и преобладала (во всяком случае, с точки зрения правового регулирования государственно-служебных отношений) в советский период. По мнению А. Е. Пашерстника, государственная служба есть «трудовая деятельность в качестве сотрудника государственного учреждения или предприятия в области управления, организации и в других областях умственного труда, включая и соответствующие специальные функции»¹¹.

Следствием такого понимания государственной службы - как одного из видов трудовой деятельности – явилось отсутствие в СССР стройного и системного законодательства о государственной службе. Правовой статус государственных служащих устанавливался, за некоторыми исключениями, трудовым законодательством, которое практически не проводило различий между рабочими и служащими; отделить же государственных служащих от иных категорий служащих с правовой точки зрения в советский период было практически невозможно.

На наш взгляд, наиболее четкое и полное определение государственной службы сформулировал Г. В. Атаманчук. По его мнению «государственная служба – это практическое, профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством (путем) исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»¹².

Законодательное определение государственной службы дано в ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», согласно которой, государственная служба – это профессиональная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных и региональных государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности.

Данное понятие государственное службы является ключевым и системообразующим во всем государственно-служебном законодательстве РФ. Содержание определения позволяет в нем выделить ключевые моменты:

- деятельность определенно-конкретных лиц (граждан РФ);
- требует определенных профессиональных знаний, навыков и умений;
- обеспечивает исполнение должностных полномочий;
- осуществляется в государственных органах;
- в результате данной деятельности реализуются задачи и функции госу-

¹¹ Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 97–133.

¹² Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 109.

дарственной власти;

- носит публичный характер.

Среди основных целей государственной службы можно выделить следующие:

- социальные (поддержка определенных социальных институтов государства – здравоохранения, благосостояния населения);
- экономические (финансирование затрат на государственную службу, государственная поддержка малого и среднего бизнеса);
- политико-административные (укрепление и обеспечение стабильности государственной власти);
- правовые (обеспечение законотворческой деятельности, претворение в жизнь законов и иных НПА);
- организационные (организационно-техническое обеспечение органов государственной власти, повышения уровня профессионализма, совершенствование государственного аппарата).

Следует помнить, что главнейшей целью государственной службы является служение государству, обществу и народу.

Отличительной особенностью государственной службы является ее комплексный характер, который обусловлен сложной организацией системы государственной службы, подразделяющейся на виды и уровни.

Систему государственной службы образуют государственная гражданская служба Российской Федерации, военная служба и государственная служба иных видов.

Государственная гражданская служба Российской Федерации представляет собой двухуровневую систему, в которую входят федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъектов РФ. Федеральная государственная гражданская служба осуществляется в федеральных государственных органах (как в центральном аппарате, так и в территориальных органах) на должностях федеральной государственной гражданской службы. Государственная гражданская служба субъектов РФ осуществляется в государственных органах субъектов РФ на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ.

К военной службе относится служба в Вооруженных Силах РФ; в других войсках, воинских или специальных формированиях (например, в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в спасательных воинских формированиях МЧС России, в создаваемых на военное время специальных формированиях); в органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства (в Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и в федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации). Военная служба осуществляется на воинских должностях или не на воинских должностях (в случаях и на условиях, предусмотренных законодатель-

ством). Граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими. В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» и Положением о порядке прохождения военной службы (утв. Указом Президента РФ от 16.09.1999 г. № 1237) военнослужащим присваиваются воинские звания.

К государственной службе иных видов относится служба в: Прокуратуре Российской Федерации; Следственном комитете Российской Федерации; в Министерстве внутренних дел Российской Федерации; Федеральной службе исполнения наказаний РФ; Федеральной таможенной службе РФ; Государственной фельдъегерской службе РФ; Государственной противопожарной службе МЧС России. Государственная служба иных видов осуществляется в правоохранительных органах на должностях сотрудников органов внутренних дел, прокурорских работников, сотрудников Следственного комитета РФ, сотрудников ФСИН России и на иных должностях при замещении которых присваиваются специальные звания (классные чины для прокурорских работников). Таким образом, к государственной службе иных видов относится федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью.

Следует обратить внимание, в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов. Например, как уже было отмечено, в штатном расписании различных подразделений МЧС России предусмотрены должности федеральной государственной гражданской службы, воинские должности, должности федеральной государственной службы иных видов.

Военная служба, государственная служба иных видов и федеральная государственная гражданская служба отнесены к федеральной государственной службе, следовательно, правовое регулирование и организация этих видов государственной службы находятся в ведении РФ. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а ее организация – в ведении субъекта РФ.

Понятие государственного служащего.

Классификация государственных должностей

Термин «государственный служащий» имеет длительную историю становления. В период царской России дворяне, находившиеся на службе у государя, получая за службу земельный надел с крестьянами, назывались «служилые люди». Их предназначение заключалось в несении военной и административной службы на пользу государству. Реформы Петра Первого внесли коррективы и вместо «служилых людей» в России появился правовой институт государственной службы и категория «чиновников». Чиновник служил государю и отечеству и был жалован чином, денежным содержанием в соответствии с Табелем о рангах 1722 года.

Кадровая политика советского периода долгое время не разделяла понятия «служащий» и «государственный служащий». С социально-политической точки зрения понятие «служащего» было тождественно понятию «рабочий».

Детальное законодательное определение госслужащего в России впервые было введено Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу). Позднее указанное понятие было уточнено в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ от 15 августа 2001 г. Согласно Концепции государственный служащий определялся, как гражданин Российской Федерации, приверженный интересам служения обществу и государству, обладающий надлежащими качествами и профессиональной подготовкой, исполняющий обязанности по замещаемой должности государственной службы на основе служебного контракта, если иное не установлено федеральным законом, получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств соответствующего бюджета, соблюдающий установленные федеральными законами ограничения, связанные с государственной службой, и требования, содержащиеся в должностном (служебном) регламенте государственного служащего, и несущий ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей.

На современном этапе Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ разделяет понятие «государственный служащий», выделяя два вида: «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации».

Федеральный государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта РФ – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В развитие данного понятия Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Можно дать и теоретическое определение понятия государственного служащего: государственный служащий – это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной служ-

бы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Рассмотрим признаки государственного служащего Российской Федерации, отмеченные в статьях и нормах федеральных законов:

1. Гражданство РФ (имеются исключения, предусмотренные международными договорами или федеральными законами. Так, военная служба осуществляется иностранными гражданами по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях).

2. Обеспечивает реализацию полномочий государственных органов во всех сферах жизни общества.

3. Нанимателем государственного служащего является государство (РФ либо субъект РФ).

4. Оплата труда государственного служащего осуществляется за счёт средств федерального или регионального бюджета.

5. Осуществляет деятельность на профессиональной основе на должностях: федеральной государственной гражданской службы; государственной гражданской службы субъекта РФ; воинских должностях; должностях федеральной государственной службы иных видов.

Существуют различные классификации госслужащих.

В зависимости от вида государственной службы выделяют:

- государственные гражданские служащие;
- военнослужащие;
- сотрудники правоохранительных органов.

По уровням государственной власти:

● федеральные государственные служащие (федеральные государственные гражданские служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов);

- государственные гражданские служащие субъектов РФ.

По наличию статуса должностного лица:

- должностные лица;

Под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее:

● функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо;

● выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

- служащие, не являющиеся должностными лицами.

По объему должностных полномочий:

● должности, замещение которых связано с коррупционными рисками, т.е. исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает: осу-

шествие постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов.

- должности, замещение которых не связано с коррупционными рисками.

Классификация государственных служащих в зависимости от чинов и званий:

Государственные служащие, которым присваиваются:

- Классные чины юстиции
- Классные чины федеральной государственной гражданской службы
- Классные чины государственной гражданской службы субъекта РФ
- Воинские звания
- Специальные звания
- Классные чины прокурорского работника

Таким образом, видно, что в основе большинства классификаций государственных служащих лежат те же критерии, что и в разграничении видов государственной службы.

Принципы государственной службы РФ

Согласно основным постулатам теории права под принципом следует понимать исходное начало, руководящую идею какого-либо правового явления.

Значение принципов государственной службы заключается в том, что они отражают не только наиболее существенные стороны построения и функционирования государственной службы, но и определяют взаимоотношения самих государственных органов.

В настоящее время законодательно не закреплено понятие принципов государственной службы.

Среди ученых существуют различные мнения относительно определения не только принципов государственной службы, но и их классификации. Так, по мнению П. П. Сергуна, под принципами государственной службы следует понимать правовую категорию как основное, руководящее положение, закрепленное непосредственно или косвенно в нормах права, определяющее содержание государственно-служебных отношений, имеющее обязательный характер для участников этих отношений, способствующее осуществлению законных интересов личности, государства и общества в целом¹³. А. В. Куракин полагает, что принципы государственной службы - это закрепленные нормативно основопо-

¹³ Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. – Саратов, 1998. С. 123.

лагающие предписания, касающиеся организации и прохождения государственной службы, делающие государственно-служебные отношения стабильными, кроме этого, принципы государственной службы придают стабильность правовому положению государственного служащего¹⁴.

Среди подходов к классификации принципов государственной службы следует отметить последовательную позицию Ю. Н. Старилова¹⁵, который разделяет принципы государственной службы на конституционные и организационные. К конституционным принципам государственной службы могут быть отнесены: принцип законности; принцип приоритета и непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина; принцип равного доступа граждан к государственной службе и т.д.

К организационным принципам государственной службы следует отнести: принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих; принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе; принцип профессионализма и компетентности государственных служащих и т.д.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы закреплены в ст. 3 ФЗ «О системе государственной службе» от 27 мая 2003. Рассмотрим данные принципы.

1. Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы). Сущность единства системы государственной службы основывается на установлении принципов государственной службы, в первую очередь на принципе законности, так как именно он составляет единую организационно-правовую основу государственной службы.

2. Законность означает, что государственная служба организуется и функционирует в строгих рамках действующего законодательства. Принцип законности раскрывается в верховенстве Конституции РФ и соответствии принимаемых нормативно-правовых актов федеральному законодательству. Единство законности распространяется на всех государственных служащих, которые равны в использовании служебных прав. Ненадлежащее исполнение должностных обязанностей влечет привлечение государственного служащего к ответственности, вплоть до уголовной.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

Осуществляя профессиональную деятельность, государственные служащие должны не только признавать права и свободы человека и гражданина, но и соблюдать и защищать их. На государственного служащего возложена обя-

¹⁴ Куракин А. В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

¹⁵ Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 79–82.

занность обеспечения реализации гражданином принадлежащих ему прав и свобод.

4. Равный доступ граждан к государственной службе.

Исходное закрепление данного принципа содержится в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, которое соответствует п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. (вступил в силу 23 марта 1976 г.), в соответствии, с которым каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Из этого следует, что при поступлении и прохождении государственной службы запрещена всякая дискриминация по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Указанный принцип реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные государственные должности государственной службы.

5. Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Государственная служба это целостный механизм, несмотря на разделение ее на виды и уровни. Для государственных служащих установлен единый правовой статус, при этом федеральное законодательство имеет приоритет в закреплении правовых основ государственной службы.

6. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. В тоже время государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию.

7. Профессионализм и компетентность государственных служащих

Деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности является высококвалифицированной профессией. Государственному служащему необходимо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий. При поступлении на государственную службу к кандидату предъявляются определенные требования, несоответствие которым влечет отказ в принятии на государственную службу. Компетентность означает наличие определенных прав и обязанностей, закрепленных в должностной инструкции государственного служащего.

8. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Государственные служащие обязаны исполнять поручения только соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий. Государственные служащие имеют право на защиту от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей. Государственный служащий должен быть аполитичным и не должен быть связан в своей служебной деятельности решениями партий, политических движений и иных общественных объединений.

9. Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы, которая обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

3) единства требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Обобщая вышесказанное, можно прийти к выводу, что принципы государственной службы – это основополагающие нормативно-правовые начала организации и функционирования государственной службы, определяющие специфику, основное содержание и тенденции развития данного правового института. Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Все принципы государственной службы взаимообусловлены. Соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие «местничество»?

2. На какие виды подразделял государственную службу «Табель о рангах» от 24 января 1722 года в первоначальной редакции?

3. Каким декретом Советской власти отменялось законодательство Российской империи о государственной службе?
4. Назовите первый федеральный закон, определивший основы организации государственной службы в постсоветской России?
5. Место служебного права в отечественной правовой системе?
6. Охарактеризуйте систему государственной службы в Российской Федерации?
7. Дайте определение понятию «государственный служащий»?
8. Назовите основные принципы государственной службы в Российской Федерации?

Раздел 2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Глава 1

Организационные основы гражданской службы в РФ

Государственная гражданская служба: понятие, виды, правовые основы

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной 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.

В целях создания правового механизма реализации положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принято более 30 указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Государственная гражданская служба состоит из двух уровней – **федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации**. Законодательно закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы. В субъектах Российской Федерации действует более 4,5 тысячи нормативных правовых актов, предназначенных регламентировать вопросы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной

гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Условия прохождения службы и порядок заключения трудовых отношений определяются специальными федеральными законами и ведомственными положениями.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы установлены Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ).

В государственных органах могут быть учреждены должности государственной службы различных видов, а также не являющиеся должностями государственной службы. К последним относятся должности по техническому обслуживанию деятельности государственного органа, по охране и обслуживанию зданий и помещений и т.д.

В настоящее время соотносимость должностей государственной службы различных видов (гражданской, военной, правоохранительной), воинских званий, классов чин и специальных званий и размера оплаты труда устанавливается принятием на уровне указов Президента РФ таблиц соответствия (см., например, Указы Президента РФ от 09.06.2006 № 577, от 19.11.2007 № 1554).

Законодательство о государственной гражданской службе Российской Федерации образуют нормативные правовые акты, регулирующие организацию, правовой статус (права и обязанности) и прохождение государственной гражданской службы.

Нормативную основу федеральной государственной гражданской службы составляют:

- Конституция РФ.
- Федеральные законы.

Базовым Федеральным Законом «О системе государственной службы Российской Федерации». Данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации. Основная цель этого закона – создание единой общефедеральной правовой базы государственной службы, придание ей профессионального характера.

Федеральный Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данный Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Феде-

рации.

Трудовой кодекс РФ (ст. 73 ФЗ № 79). Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом.

Государственная гражданская служба РФ осуществляется только в государственных органах, т.е. в органах государственной власти и управления, организующих управляющие воздействия государства на общественные отношения, процессы и явления. Нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ – соответствующий субъект РФ.

Отношения в сфере государственного управления, реализация исполнительной власти, упорядочение функционирования судебной и законодательной ветвей власти, прокурорский надзор регулируются специальным законодательством.

Трудовой кодекс РФ указывает, что на государственных гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными законодательством о государственной гражданской службе (ст. 11 ТК РФ). Если по какому-либо вопросу возникает противоречие между нормами специального законодательства о государственной службе и законодательства о труде, то действует законодательство о государственной службе. В тех случаях, когда законодательство о государственной службе отсутствует, применяются нормы законодательства о труде.

Прохождение государственной службы, осуществляемое на основе административно-трудовой правовой модели, включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина или дипломатического ранга, аттестацию, квалификационный экзамен и другие события, связанные с выполнением профессиональной служебной деятельности на должностях государственной гражданской службы.

• Другие федеральные законы, в том числе федеральные законы, регулирующие особенности прохождения государственной службы в отдельных государственных органах.

- Указы Президента Российской Федерации.
- Постановления Правительства Российской Федерации.
- Нормативно правовые акты федеральных органов власти.

Нормативную основу государственной гражданской службы субъекта составляют:

- Конституции (уставы).
- законы субъектов Российской Федерации.
- иные нормативно правовые акты субъектов Российской Федерации.

Категории и группы должностей гражданской службы

Должности гражданской службы в федеральных государственных органах могут быть учреждены федеральным законом или указом Президента РФ. Должности гражданской службы субъектов РФ учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами соответствующих субъектов РФ.

На федеральном уровне сложилась практика учреждения должностей указами Президента РФ. Действующая структура должностей федеральной гражданской службы установлена Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574. Должность гражданской службы определяет круг прав, обязанностей и ответственности замещающего ее гражданского служащего и включает в себе часть функций и задач государственного органа.

В зависимости от специализации профессиональной деятельности, должностной иерархии, функционального предназначения устанавливаемых компетенций, объема полномочий и ответственности, квалификационных требований должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы. Установлено четыре категории должностей гражданской службы (руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты) и пять групп должностей (младшая, старшая, ведущая, главная и высшая). Категории фактически отражают примерное или типовое содержание служебной деятельности.

Должности государственной гражданской службы категории «руководители»

Данная категория гражданских служащих исполняет свои полномочия в целях реализации компетенции руководимого ими государственного органа или его структурного подразделения.

К категории «руководители» относятся должности:

- руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений;
- руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений;
- руководителей или заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений.

К этой же категории относятся должности заместителей федерального министра, руководителей федеральной службы и федерального агентства, руководителя и заместителей руководителя Администрации Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в федеральном округе, палатах Федерального Собрания РФ, судах общей юрисдикции, руководителей аппаратов и секретариатов государственных органов, директоров департаментов, заместитель председателя комитета Волгоградской области, начальника отдела в органе исполнительной власти Волгоградской области и т.п.

Должности категории «руководители» могут замещаться как на определенный срок полномочий, так и без ограничения срока. Гражданские служащие, замещающие должности данной категории, отличаются тем, что обеспечивают принятие государственных управленческих решений по стратегическим про-

блемам развития подведомственных сфер, по текущим вопросам высокой и средней степени сложности, проводят совещания, деловые переговоры, выдают поручения, принимают решения о поощрениях и дисциплинарных взысканиях подчиненных, распределяют обязанности среди подчиненных, координируют деятельность структурных подразделений государственного органа, устанавливают производственные отношения с другими организациями, государственными органами и хозяйствующими субъектами и т.д.

Должности государственной гражданской службы категории «помощники (советники)»

Должности категории «помощники (советники)» учреждаются для содействия в реализации полномочий лицам:

- замещающим государственные должности;
- руководителям государственных органов;
- руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- руководителям представительств государственных органов.

Должности указанной категории замещаются только на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

Профессиональная служебная деятельность лиц, замещающих должности категории «помощники (советники)», может быть охарактеризована следующим образом:

- участие в подготовке и проведении официальных мероприятий (приемов, визитов, поездок);
- участие в подготовке проектов решений государственных органов;
- аналитическая работа;
- внесение предложений по профилю деятельности государственного органа;
- контроль за ходом выполнения поручений лица, деятельность которого обеспечивается;
- отчет о выполненных поручениях;
- выполнение иных работ по обеспечению высокого качества подготовки и принятия государственных решений в развитии подведомственных сфер, а также осуществление работ по оперативно-техническому обеспечению подготовки и принятия государственных решений.

Должности государственной гражданской службы категории «специалисты»

Должности категории «специалисты» учреждаются для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаются без ограничения срока полномочий. Это, как правило, самая многочисленная по штатному составу категория должностей государственной гражданской службы в государственных органах. К данной категории могут быть отнесены должности начальника отдела в департаменте и управлении, советника, референта, консультанта, главного специалиста-эксперта, спе-

циалиста-эксперта и т.д.

Особенности профессиональной служебной деятельности граждан на должностях гражданской службы категории «специалисты» тесно связаны с положением о государственном органе, регламентом деятельности государственного органа и административными регламентами исполнения государственных функций и оказания государственных услуг.

Типовые виды профессиональной служебной деятельности указанных лиц весьма разнообразны и зависят от специфики деятельности конкретного государственного органа.

Должности государственной гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты»

Должности категории «обеспечивающие специалисты» учреждаются для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаются без ограничения срока полномочий. Например, такие специалисты осуществляют прием и регистрацию документов, учетно-справочную работу, связанную с документооборотом и документационным обеспечением, бухгалтерией, обеспечением деятельности приемной руководителя, и т.д.

Данная категория должностей впервые введена Законом № 79-ФЗ и Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574. Должности категории «обеспечивающие специалисты» замещаются без ограничения срока полномочий. Например, это должности главного специалиста 1, 2 разрядов, ведущего специалиста 1–3 разрядов, специалистов 1–3 разрядов.

На практике нередко возникают трудности при отнесении лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, к категории «обеспечивающие специалисты». В связи с этим Минздравсоцразвития России разработало рекомендации по отнесению лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, к категории «обеспечивающие специалисты» (см. письмо Минздравсоцразвития России от 18.09.2006 № 5350-ПР).

В соответствии с рекомендациями при отнесении должностей к категории «обеспечивающие специалисты» нужно учитывать функциональное содержание служебных обязанностей (см. таблицу 1).

Таблица 1

Группа должностей	Служебные обязанности
Главная	Разработка проектов организационных решений, связанных с реализацией задач подразделения, предложений по совершенствованию технологических процессов. Обеспечение выполнения служебных заданий, соблюдение установленной технологии работ. Участие в информационном обеспечении работы согласительных, специальных и других комиссий. По поручению руководителя структурного подразделения подготовка

Группа должностей	Служебные обязанности
	<p>обзорных, аналитических и иных информационных материалов и справок. Иные обязанности</p>
Ведущая	<p>Ведение делопроизводства (получение, регистрация, учет прохождения документов в подразделении и т.д.). Организация работы службы делопроизводства. Проведение экспертизы ценности документов. Формирование и ведение автоматизированного информационно-справочного банка данных. Подготовка отчетов, организационно-распорядительной, информационно-аналитической, технической документации. Организационно-техническое обеспечение мероприятий, проводимых подразделением. Ведение web-страницы (интернет-страницы) структурного подразделения. Техническое обеспечение деятельности структурного подразделения (машинописные, копировальные работы, заполнение заявок на канцтовары, пропусков, ведение табеля и т.д.). Систематическое информирование руководителя государственного органа, руководителей структурных подразделений и их заместителей о состоянии исполнения документов и поручений. Иные обязанности</p>
Старшая	<p>Организация работы службы делопроизводства. Участие в ведении делопроизводства (получение, регистрация, учет прохождения документов в подразделении т.д.). Контроль за получением, регистрацией, прохождением документов в подразделении. Ведение автоматизированного информационно-справочного банка данных. Взаимодействие с организационными и хозяйственными подразделениями для обеспечения четкой работы. Иные обязанности</p>
Младшая	<p>Выполнение четко регламентированных технологических процессов, техническое обеспечение деятельности подразделения</p>

Группы должностей государственной гражданской службы

Должности гражданской службы подразделяются на несколько групп, а именно на высшую, главную, ведущую, старшую и младшую (ч. 3 ст. 9 Закона № 79-ФЗ). Среди разных категорий должностей гражданской службы могут присутствовать не все перечисленные группы, а лишь некоторые из них с учетом положений ч. 4–6 ст. 9 Закона № 79-ФЗ.

В соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего устанавливаются квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы (ч. 2 ст. 12 Закона № 79-ФЗ).

Согласно ч. 1 ст. 12 Закона № 79-ФЗ для замещения таких должностей нужно соответствовать квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а при наличии решения представителя нанимателя – к специальности, направлению подготовки.

Квалификационные требования включаются в должностной регламент гражданского служащего (п. 1 ч. 2 ст. 47 Закона № 79-ФЗ).

Содержащиеся в регламенте квалификационные требования к уровню образования установлены, в частности, в ч. 3–5 ст. 12 Закона № 79-ФЗ. Например, лица, поступающие на должности гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы, должны иметь высшее образование не ниже уровня специалиста или магистра (ч. 3 ст. 12 Закона № 79-ФЗ). Данное требование к образованию для замещения названных должностей не распространяется на лиц, перечисленных в п. п. 1, 2 ст. 3 Федерального закона от 30.06.2016 № 224-ФЗ. Это следует из ст. 3 указанного Закона.

В силу ч. 6 ст. 12 Закона № 79-ФЗ квалификационные требования к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной гражданской службы, устанавливаются указом Президента РФ. Такие требования установлены Указом Президента РФ от 27.09.2005 № 1131.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки для замещения должностей гражданской службы субъектов РФ устанавливаются законами соответствующих субъектов РФ. Это следует из ч. 6 ст. 12 Закона № 79-ФЗ.

Квалификационные требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего его должностным регламентом. Регламентом могут быть также предусмотрены квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы. Данный вывод следует из ч. 7 ст. 12 Закона № 79-ФЗ.

Для оказания государственным органам методологической помощи федеральный государственный орган по управлению государственной службой формирует справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности гражданских служащих (ч. 8 ст. 12 Закона № 79-ФЗ).

В связи с тем что в настоящее время такой справочник не сформирован, рекомендуем при установлении в должностном регламенте, в частности, квалификационных требований к знаниям и умениям руководствоваться соответствующими требованиями, содержащимися в нормативных правовых актах государственных органов (см., например, Приказ Росреестра от 24.07.2012 № П/312, Приказ МЧС России от 05.04.2012 № 174).

Глава 2

Основание возникновения, изменения и прекращения служебных отношений

Условия поступления на государственную гражданскую службу и организационно-правовые способы замещения должностей государственной гражданской службы

Статьей 21 Закона № 79-ФЗ установлены следующие требования к поступающему на гражданскую службу:

- 1) граждане РФ (не имеющие гражданства другого государства);
- 2) в возрасте от 18 до 65 лет;
- 3) владеющие государственным языком РФ;
- 4) при отсутствии ограничений, предусмотренных ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- 5) соответствующие квалификационным требованиям к должности.

Увеличение возраста поступления на государственную гражданскую службу обусловлено спецификой профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и ответственностью за выполнение возложенных на него функций. Напомним, что согласно ст. 63 ТК РФ прием на работу осуществляется с 16 лет.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы включают:

- **требования к уровню профессионального образования.**

Данные требования закреплены в статье 12 Федерального закона № 79-ФЗ и зависят от того, к какой категории и группе отнесена та или иная должность гражданской службы.

Необходимо наличие высшего образования: не ниже уровня специалитета, магистратуры – для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей; достаточно на уровне бакалавриата – для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей.

Достаточно наличия среднего профессионального образования – для замещения должностей категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп.

- **требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности.**

Стаж гражданской службы, который необходим для замещения должностей федеральной гражданской службы, устанавливаются указом Президента Российской Федерации Указом Президента РФ от 16 сентября 2017 г. № 16 (см. таблицу 2), а для замещения должностей гражданской службы субъектов Рос-

сийской Федерации – законами субъектов Российской Федерации, принимаемыми с учётом положений данного Указа Президента РФ, например, законом Волгоградской области от 19.04.2006 г. № 1214 – ОД (см. таблицу 3).

Таблица 2

Группы	Требования к стажу гражданской службы	Требования к стажу (опыту) работы по специальности
Высшая	Не менее 6 лет	Не менее 7 лет
Главная	Не менее 4 лет	Не менее 5 лет
Ведущая	Не менее 2 лет	Не менее 4 лет
Старшая	Не предъявляются	Не предъявляются
Младшая	Не предъявляются	Не предъявляются

Таблица 3

Группы	Требования к стажу гражданской службы	Требования к стажу (опыту) работы по специальности
Высшая	Не менее 3 лет	Не менее 4 лет
Главная	Не менее 2 лет	Не менее 3 лет
Ведущая	Не менее года	Не менее 2 лет
Старшая	Не предъявляются	Не предъявляются
Младшая	Не предъявляются	Не предъявляются

Для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома устанавливаются квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности для замещения ведущих должностей государственной гражданской службы – не менее одного года стажа государственной гражданской службы или стажа работы по специальности.

Если должностным регламентом федерального государственного гражданского служащего предусмотрены квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности федеральной государственной гражданской службы, то при исчислении стажа работы по специальности, направлению подготовки в указанный стаж включаются периоды работы по этой специальности, этому направлению подготовки после получения гражданином (федеральным государственным гражданским служащим) документа об образовании и (или) о квалификации по указанным специальности, направлению подготовки.

Если должностным регламентом федерального государственного гражданского служащего не предусмотрены квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, то при исчислении стажа работы по специальности, направлению подготовки в указанный стаж включаются периоды работы гражданина (федерального государственного гражданского служащего), при выполнении которой получены знания и умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной государственной гражданской службы, после получения им документа о профессиональном образовании того уровня, который соответствует квалификационным требовани-

ям для замещения должности федеральной государственной гражданской службы.

• требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей – устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего

Действующее законодательство предусматривает два способа замещения должностей государственной гражданской службы:

- 1) Конкурс на замещение вакантной должности
- 2) Назначение (только в случаях, которые прямо предусмотрены частями 2-4 ст. 22 ФЗ № 79).

В общем порядке поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса (ч. 1 ст. 22 Закона № 79-ФЗ).

Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе (ст. 32 Конституции РФ), а также право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе (ст. 14 Закона № 79-ФЗ).

Частью 2 ст. 22 Закона № 79-ФЗ и п. 3 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 112) установлено, что конкурс не проводится:

- 1) при заключении срочного служебного контракта, в том числе при назначении на замещаемые на определённый срок должности категории «помощники (советники)» или «руководители»;

- 2) при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ;

- 3) при переводе на иную, не противопоказанную по состоянию здоровья, должность гражданской службы в случае невозможности исполнять должностные обязанности по замещаемой должности на основании медицинского заключения (ч. 2 ст. 28 Закона № 79-ФЗ);

- 4) при сокращении должностей или упразднении государственного органа.

Так, гражданскому служащему, который замещает сокращаемую должность гражданской службы в государственном органе либо должность гражданской службы в упраздняемом государственном органе, может быть предоставлена иная должность гражданской службы в том же или другом государственном органе при наличии письменного согласия этого служащего и с учетом требований, предусмотренных в п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 31 Закона № 79-ФЗ. В данном случае государственно-служебные отношения с гражданским служащим продолжаются. Такие выводы следуют из ч. 1 ст. 31 названного Закона;

- 5) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в соответствующий кадровый резерв.

На государственной гражданской службе с учетом поступивших заявлений от гражданских служащих (граждан) формируются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта РФ, кадровый резерв государственного органа субъекта РФ.

Кадровый резерв формируется на конкурсной основе для замещения (ст. 64 Закона № 79-ФЗ):

- вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста;
- вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста;
- должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ;

Кадровый резерв Волгоградской области формируется органом по управлению государственной службой Волгоградской области (в настоящее время функции органа по управлению государственной службой возложены на управление по вопросам государственной службы и кадров аппарата Губернатора Волгоградской области).

б) при переводе гражданского служащего на иную должность, предложенную ему в случае отказа от ротации (ч. 9 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ)

В двух случаях конкурсные процедуры могут не проводиться (по решению руководителя):

1) при назначении на должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Степени секретности документов («особой важности», «совершенно секретно», «секретно») установлены ст. 8 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1.

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 11.02.2006 № 90.

Перечень должностей, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утверждается в каждом конкретном случае локальным нормативным актом государственного органа (см., например, Приказы Минтранса России от 28.06.2013 № 226, Минэнерго России от 23.10.2013 № 737);

2) при назначении на должности младшей группы должностей гражданской службы.

Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы

Порядок и условия проведения конкурса определены в Положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 112 (далее – Положение о конкурсе) в соответствии с ч. 12 ст. 22 Закона № 79-ФЗ.

Конкретные методики проведения конкурса в государственных органах

устанавливаются локальными нормативными актами государственных органов (см., например, Приказ Роснедр от 29.10.2007 № 1530 «Об утверждении методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, порядке и сроках работы конкурсной комиссии в Федеральном агентстве по недропользованию»).

Для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе (п. 16 Положения о конкурсе). Допускается создание нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей государственной гражданской службы (п. 18 Положения о конкурсе). Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, которые могли бы повлиять на решения, принимаемые конкурсной комиссией (абз. 5 п. 17 Положения о конкурсе).

Этапы проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы

Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе конкурса на официальных сайтах государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в сети Интернет размещается объявление о приеме документов для участия в конкурсе, а также следующая информация о конкурсе (п. 6 Положения о конкурсе):

- наименование вакантной должности государственной гражданской службы;

- требования, предъявляемые к претендентам;
- условия прохождения гражданской службы;
- место и время приема документов;
- срок, до истечения которого принимаются документы;
- предполагаемая дата проведения конкурса;
- другая информация.

Объявление о приеме документов для участия в конкурсе и информация о конкурсе также могут публиковаться в периодическом печатном издании (п. 6 Положения о конкурсе).

В течение 21 дня со дня размещения объявления о приеме документов на официальном сайте государственного органа в сети Интернет участники конкурса представляют в государственный орган следующие документы (п. п. 7, 8, 11 Положения о конкурсе):

а) личное заявление на имя представителя нанимателя;

б) собственноручно заполненную и подписанную анкету с приложением фотографии. Форма анкеты утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р. Гражданский служащий представляет анкету, подписанную и заверенную кадровой службой государственного органа, в котором он замещает должность гражданской службы;

в) копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий до-

кумент предъявляется лично по прибытии на конкурс);

г) документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, квалификацию и стаж работы:

- копию трудовой книжки (за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые), заверенную нотариусом или кадровой службой по месту работы (службы), либо иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность гражданина;

- копии документов об образовании и о квалификации, а также по желанию гражданина копии документов, подтверждающих повышение или присвоение квалификации по результатам дополнительного профессионального образования, присвоение ученой степени, ученого звания. Указанные копии должны быть заверены нотариусом или кадровой службой по месту работы (службы);

д) документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению. Порядок прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития России от 14.12.2009 № 984н, устанавливает порядок проведения обследования, целью которого является установление диагноза заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;

е) иные документы, предусмотренные Законом № 79-ФЗ, другими федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Как следует из письма Минтруда России от 22.07.2015 № 18-1/В-428, для участия лица в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы могут потребоваться документы, содержащие сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера этого лица, а также его супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период его проведения (абз. 2 п. 5 Положения о конкурсе). Гражданин (гражданский служащий) не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности, а также ограничениями, установленными для поступления и прохождения государственной гражданской службы (п. 10 Положения о конкурсе). Несвоевременное представление документов (представление их в неполном объеме или с нарушениями правил оформления) без уважительной причины является основанием для отказа в их приеме (п. 11 Положения о конкурсе).

Достоверность сведений, представляемых гражданином для участия в конкурсе, подлежит проверке (абз. 2 п. 9 Положения о конкурсе). Для гражданских служащих такая проверка осуществляется только в случаях участия в конкурсе на замещение вакантной должности, относящейся к высшей группе должностей гражданской службы (абз. 3 п. 9 Положения о конкурсе).

Проверка достоверности представляемых сведений осуществляется в по-

рядке, установленном в Положении о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденном Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065.

Представитель нанимателя не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса обязан направить сообщение о дате, месте и времени его проведения гражданам (гражданским служащим), допущенным к участию в конкурсе (абз. 1 п. 14 Положения о конкурсе).

На втором этапе конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных документов, а также на основе не противоречащих законодательству конкурсных процедур, включая (абз. 2 п. 19 Положения о конкурсе):

- индивидуальное собеседование;
- анкетирование;
- проведение групповых дискуссий;
- написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата, оно является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении (абз. 1 п. 21 Положения о конкурсе).

По результатам конкурса представитель нанимателя издает акт о назначении победителя конкурса на вакантную должность государственной гражданской службы. На основе данного акта заключается служебный контракт. Это предусмотрено ч. 1 ст. 26 Закона № 79-ФЗ, абз. 1 п. 23 Положения о конкурсе. Аналогичные выводы содержатся в п. 1 Обзора судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016).

Если кандидат не стал победителем конкурса, но его профессиональные и личностные качества получили высокую оценку, конкурсная комиссия вправе принять решение о его включении в кадровый резерв государственного органа. Такое решение носит рекомендательный характер. Эти выводы следуют из абз. 2 п. 21 Положения о конкурсе.

В таком случае с согласия указанного кандидата издается акт государственного органа о включении кандидата в кадровый резерв этого органа для замещения должностей гражданской службы той же группы, к которой относилась вакантная должность (п. п. 2, 4 ч. 6 ст. 64 Закона № 79-ФЗ, абз. 2 п. 23 Положения о конкурсе).

Сообщения о результатах конкурса направляются кандидатам в письменной форме в семидневный срок со дня завершения этого конкурса. Информация о его результатах также размещается по общему правилу в указанный срок на

официальных сайтах госоргана и государственной информационной системы в области государственной службы. Это предусмотрено п. 24 Положения о конкурсе.

В некоторых случаях предусмотрен иной срок размещения данной информации на соответствующих сайтах. Например, она должна быть размещена в течение трех рабочих дней после проведения конкурса, если относится к сведениям о кадровом обеспечении федеральных органов исполнительной власти, в отношении которых Постановлением Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 утвержден Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет. Это следует из п. 41 названного Перечня.

В случае служебной необходимости представитель нанимателя имеет право переводить гражданского служащего на срок до одного месяца на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы в том же государственном органе (ст. 30 Закона № 79-ФЗ). Такой перевод допускается (ч. 1 ст. 30 Закона № 79-ФЗ):

- для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия;
- в целях предотвращения несчастных случаев;
- при временной приостановке профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера;
- для предотвращения уничтожения или порчи имущества;
- в связи с замещением временно отсутствующего гражданского служащего.

Замещающий временно отсутствующего гражданского служащего либо освобождается от выполнения своих должностных обязанностей, либо выполняет одновременно и свои, и его обязанности. В первом случае оплата труда производится в размерах по временно замещаемой должности, но не ниже установленного ранее размера оплаты труда. Во втором случае происходит совмещение должностей, за которое производятся доплаты по соглашению сторон служебного контракта.

Ряд государственных органов локальными нормативными правовыми актами устанавливают перечень должностей гражданской службы, по которым могут вводиться доплаты за совмещение должностей (см., например, Приказ ФАС России от 13.10.2006 № 259).

Временное замещение должностей закрепляется актом государственного органа. При этом гражданский служащий не может быть переведен на иную должность гражданской службы, противопоказанную ему по состоянию здоровья.

Служебный контракт: понятие, стороны, содержание, срок действия

Служебный контракт – это соглашение, заключенное между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим, о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон (ч. 1 ст. 23 Закона № 79-ФЗ). Он заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность государственной гражданской службы (ч. 1 ст. 26 Закона № 79-ФЗ).

В тех случаях, когда поступление на гражданскую службу осуществляется по конкурсу, акт государственного органа о назначении на должность издается в соответствии с решением конкурсной комиссии. Это следует из совокупности ч. 1 ст. 26 Закона № 79-ФЗ, абз. 1 п. 21, п. 22, абз. 1 п. 23 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 112 (далее – Положение о конкурсе).

Примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ утверждена Указом Президента РФ от 16.02.2005 № 159 в соответствии с ч. 8 ст. 24 Закона № 79-ФЗ.

Представитель нанимателя как сторона служебного контракта обязывается выполнять ряд установленных условий, а именно (ч. 2 ст. 23 Закона № 79-ФЗ):

- предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность ее прохождения, а также предоставить такому гражданину или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы;
- обеспечить прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с Законом № 79-ФЗ, другими законами и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе;
- своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание;
- предоставить гражданскому служащему государственные социальные гарантии.

Согласно ч. 6 ст. 26 Закона № 79-ФЗ при заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей.

Поступающий на гражданскую службу при заключении служебного контракта представителю нанимателя представляет (ч. 2 ст. 26 Закона № 79-ФЗ):

- 1) заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы. Данное заявление обычно пишется на имя руководителя государственного органа в произвольной форме. Наименование должности указывается согласно Реестру должностей федеральной государ-

ственной гражданской службы, утвержденному Указом Президента РФ от 31.12.2005 № 1574, или реестру должностей государственной гражданской службы субъекта РФ (ч. 1, 2 ст. 10 Закона № 79-ФЗ, п. 3 Указа Президента РФ от 31.12.2005 № 1574);

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету. Форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган поступающим на государственную гражданскую службу, утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р;

3) паспорт гражданина РФ;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;

5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, кроме случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;

6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ;

7) документы воинского учета - для граждан, пребывающих в запасе, и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

8) документ об образовании и о квалификации;

9) документы, содержащие сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах поступающего на гражданскую службу, а также членов его семьи – супруга (супруги) и несовершеннолетних детей (п. 1 ч. 1, ч. 7 ст. 20 Закона № 79-ФЗ, ст. 8 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; далее – Закон № 273-ФЗ). Эти документы представляются в кадровую службу федерального государственного органа (п. 7 Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденного Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559; далее – Положение № 559).

Для представления перечисленных сведений применяется форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (п. 2 Указа Президента РФ от 23.06.2014 № 460). При оформлении данного документа следует руководствоваться Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 году (за отчетный 2015 год), которые утверждены Минтрудом России;

10) сведения, предусмотренные ч. 1 ст. 20.2 Закона № 79-ФЗ. К ним относятся сведения об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в сети Интернет, на которых гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, в течение трех календарных лет, предшествующих году поступления на службу, размещал общедоступную информацию, а также данные, позволяющие его идентифицировать. Такие сведения представляются по форме, которая устанавливается Правительством РФ. Данные выводы следуют из п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 20.2, п. 10 ч. 2 ст. 26 Закона № 79-ФЗ. В настоящее время соответству-

ющая форма не утверждена.

В отдельных случаях с учетом условий прохождения гражданской службы, определенных Законом № 79-ФЗ, другими федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, может предусматриваться необходимость предъявить при заключении служебного контракта иные документы (ч. 3 ст. 26 Закона № 79-ФЗ).

Служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, другими нормативными правовыми актами РФ или самим контрактом. Такой вывод следует из ч. 5 ст. 26 Закона № 79-ФЗ.

Форма и содержание служебного контракта определены ст. 24 Закона № 79-ФЗ и Указом Президента РФ от 16.02.2005 № 159.

В служебном контракте указываются следующие сведения (ч. 2 ст. 24 Закона № 79-ФЗ, примерная форма служебного контракта, утвержденная Указом Президента РФ от 16.02.2005 № 159):

- фамилия, имя, отчество гражданина (гражданского служащего), а также паспортные данные, домашний адрес и номер телефона лица, поступающего на гражданскую службу;

- наименование госоргана (представителя нанимателя). Необходимо указать наименование должности, фамилию, имя, отчество руководителя госоргана (аппарата госоргана) или лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, либо их представителя;

- документ (вид, дата, номер), в силу которого представитель нанимателя наделен правом назначения на должности государственной гражданской службы РФ;

- акт госоргана о назначении лица на должность государственной гражданской службы РФ (вид, дата, номер), на основании которого заключается служебный контракт. Например, заключение служебного контракта с лицом, назначаемым на должность федеральной государственной гражданской службы Правительством РФ, осуществляется на основании постановления (распоряжения) данного органа (п. 2 Постановления Правительства РФ от 21.04.2006 № 230).

Перечень существенных (обязательных) условий, включаемых в служебный контракт, предусмотрен ч. 3 ст. 24 Закона № 79-ФЗ. Такими условиями являются:

- 1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;

- 2) дата начала исполнения должностных обязанностей (число, месяц, год);

- 3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;

Одна группа прав и обязанностей гражданского служащего обусловлена его статусом и предусмотрена ст. ст. 14, 15 Закона № 79-ФЗ и другими положениями данного Закона, иными нормативными правовыми актами о гражданской службе. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 36 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом в письменной форме

представителя нанимателя за две недели.

Гражданский служащий должен:

- исполнять обязанности, предусмотренные ст. 15 Закона № 79-ФЗ;
- соблюдать ограничения, связанные с гражданской службой (ст. 16 Закона № 79-ФЗ);
- выполнять обязательства и требования к служебному поведению гражданского служащего (ст. 18 Закона № 79-ФЗ; Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885);
- не нарушать запреты, установленные ст. 17 Закона № 79-ФЗ.

Другая часть прав и обязанностей гражданского служащего непосредственно связана с замещаемой им должностью. Это отражается в служебном контракте и должностном регламенте гражданского служащего, что следует из положений п. 3 ч. 3 ст. 24 и ст. 47 Закона № 79-ФЗ;

4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;

5) права и обязанности представителя нанимателя.

Права и обязанности представителя нанимателя установлены п. п. 7, 8 примерной формы служебного контракта.

Представитель нанимателя имеет право:

а) требовать от гражданского служащего исполнения должностных служебных обязанностей, возложенных на него служебным контрактом, должностным регламентом гражданского служащего, а также соблюдения служебного распорядка государственного органа;

б) поощрять гражданского служащего за безупречное и эффективное исполнение должностных обязанностей;

в) привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в случае совершения им должностного проступка;

г) реализовать другие права, предусмотренные Законом № 79-ФЗ и иными нормативными правовыми актами о государственной гражданской службе.

Представитель нанимателя обязан:

а) обеспечить гражданскому служащему организационно-технические условия для исполнения должностных обязанностей (оборудование служебного места средствами связи, оргтехникой, обеспечение доступа к информационным системам);

б) предоставить гражданскому служащему государственные гарантии, установленные Законом № 79-ФЗ, иными нормативными правовыми актами, служебным контрактом;

в) соблюдать законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе, положения нормативных правовых актов государственного органа и условия служебного контракта;

г) исполнять другие обязанности, предусмотренные Законом № 79-ФЗ и иными нормативными правовыми актами о государственной гражданской службе.

Права и обязанности представителя нанимателя, специфичные для данного

служебного контракта, могут быть связаны с дополнительными правами и обязанностями гражданского служащего;

б) условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность во вредных и (или) опасных условиях;

7) режим служебного времени и времени отдыха (если он отличается от служебного распорядка государственного органа);

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью профессиональной служебной деятельности);

9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

10) нахождение должности, замещаемой гражданским служащим, в перечне должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация (п. 10 ч. 3 ст. 24 Закона № 79-ФЗ).

Стороны могут включать в служебный контракт и дополнительные условия. Например, в силу п. 1 ч. 4 ст. 24 Закона № 79-ФЗ в служебном контракте может быть предусмотрено условие об испытании, которое устанавливается в соответствии со ст. 27 указанного Закона.

К дополнительным условиям служебного контракта может относиться требование о неразглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений (п. 2 ч. 4 ст. 24 Закона № 79-ФЗ). Организация доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, определяется положениями ст. 21 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1.

В служебном контракте может отражаться обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования не меньше срока, установленного договором о целевом приеме или договором о целевом обучении, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета (п. 3 ч. 4 ст. 24 Закона № 79-ФЗ). Типовые формы договора о целевом приеме и договора о целевом обучении, Правила заключения и расторжения таких договоров утверждены Постановлением Правительства РФ от 27.11.2013 № 1076. Кроме того, Указом Президента РФ от 21.12.2009 № 1456 утверждено Положение о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином РФ с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы.

Форма и содержание типового договора на обучение утверждены Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 469.

По отдельным должностям государственной гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности

гражданского служащего (ч. 14 ст. 50 Закона № 79-ФЗ). Такие показатели должны быть отражены в срочном служебном контракте гражданского служащего (п. 4 ч. 4 ст. 24 Закона № 79-ФЗ).

В служебном контракте, заключенном на определенный срок, обязательно должны быть указаны срок действия контракта и причины, послужившие основанием для заключения срочного контракта (ч. 6 ст. 24 Закона № 79-ФЗ).

В служебном контракте также могут предусматриваться и другие дополнительные условия, не ухудшающие положение гражданского служащего по сравнению с положением, установленным Законом № 79-ФЗ, иными законами и нормативными правовыми актами (п. 5 ч. 4 ст. 24 Закона № 79-ФЗ).

Служебный контракт заключается в письменной форме (ч. 8 ст. 24 Закона № 79-ФЗ). Она обязательна как при поступлении на гражданскую службу впервые, так и при переводе гражданского служащего на другую должность гражданской службы, если после прекращения прежнего служебного контракта государственно-служебные отношения с ним продолжают существовать. Служебный контракт составляется в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле. Такие правила установлены в ч. 8 ст. 24 Закона № 79-ФЗ.

Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме (ч. 5 ст. 24 Закона № 79-ФЗ). Внесение изменений и дополнений в контракт оформляется в форме дополнительного соглашения, которое подписывается обеими сторонами. Данное соглашение является неотъемлемой частью служебного контракта. Такой порядок соответствует, в частности, положениям примерной формы служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 16.02.2005 № 159.

На государственной гражданской службе представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим либо служебный контракт на неопределенный срок (без ограничения срока), либо срочный служебный контракт (на определенный срок). Основание – ст. 25 Закона № 79-ФЗ.

Срочный служебный контракт заключается, когда отношения, связанные с гражданской службой, нельзя установить на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено Законом № 79-ФЗ и иными федеральными законами. Это следует из ч. 3 ст. 25 Закона № 79-ФЗ.

Перечень случаев, в которых заключается срочный служебный контракт, приведен в ч. 4 ст. 25 Закона № 79-ФЗ. Данный перечень не является исчерпывающим. Законом № 79-ФЗ и другими федеральными законами могут быть предусмотрены и иные случаи, когда заключается такой служебный контракт (п. 8 ч. 4 ст. 25 Закона № 79-ФЗ).

Срочный служебный контракт заключается на срок от одного года до пяти лет, если Законом № 79-ФЗ не установлен иной срок (ч. 2 ст. 25 данного Закона).

Отметим, что с 1 января 2017 г. срочные служебные контракты, заключенные на эту дату в соответствии с п. 6.1 ч. 4 ст. 25 Закона № 79-ФЗ с гражданскими служащими в возрасте до 65 лет, должны считаться заключенными на неопределенный срок. Это следует из п. 4 ст. 7, ст. 8 Федерального закона от 23.05.2016 № 143-ФЗ.

Предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет (ч. 1 ст. 25.1 Закона № 79-ФЗ).

Служебный контракт с достигшим этого возраста гражданским служащим прекращается, он освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы. Исключение составляют случаи, когда гражданскому служащему в соответствии с ч. 1 ст. 25.1 Закона № 79-ФЗ срок гражданской службы продлевается сверх установленного предельного возраста пребывания на гражданской службе. Данные выводы следуют из п. 4 ч. 2 ст. 39 Закона № 79-ФЗ.

Испытание на государственной гражданской службе

В акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте может быть предусмотрено **испытание** гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности. Порядок установления испытания при назначении на должности гражданской службы определяется ст. 27 Закона № 79-ФЗ.

Таблица 4

Срок испытания	Лица, назначаемые на должности гражданской службы	Норма
От одного месяца до одного года	Граждане, впервые поступающие на гражданскую службу Граждане или гражданские служащие, назначаемые на должности гражданской службы, назначение на которые или освобождение от которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ	Часть 1, п. 1 ч. 2 ст. 27 Закона № 79-ФЗ
От одного до шести месяцев	Назначаемые на должности гражданской службы граждане, которые ранее проходили государственную службу РФ Гражданские служащие, назначаемые на должности гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа	Пункты 2, 3 ч. 2 ст. 27 Закона № 79-ФЗ

Испытание не устанавливается (ч. 3 ст. 27 Закона № 79-ФЗ):

- лицам, впервые поступающим на гражданскую службу, если они получили среднее профессиональное образование по программе подготовки специа-

листов среднего звена или высшее образование в соответствии с договором о целевом обучении, содержащим условие об обязательном последующем прохождении гражданской службы;

- гражданским служащим, назначенным в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона № 79-ФЗ на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с сокращением должностей гражданской службы либо упразднением госоргана;

- другим гражданам и гражданским служащим, для которых законодательством установлены гарантии по сохранению места работы (должности).

Также запрещено устанавливать испытание при приеме на работу беременным женщинам и женщинам, имеющим детей до полутора лет. Данный вывод следует из совокупного анализа положений ст. 73 Закона № 79-ФЗ, абз. 3 ч. 4 ст. 70, ч. 7 ст. 11, ч. 3 ст. 5 ТК РФ.

Независимо от того, установлено испытание или нет, на гражданского служащего в полной мере распространяется действие законодательства о гражданской службе. После окончания срока испытания служащему присваивается классный чин, если ранее служащий его не имел (ч. 5 ст. 27 Закона № 79-ФЗ). Порядок присвоения классных чинов определен в ст. 11 Закона № 79-ФЗ. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на определенный срок полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена. Исключение из этого правила составляют гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категории «руководители», которые относятся к высшей группе должностей гражданской службы, а также гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категории «помощники (советники)», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ, и гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы, относящиеся к главной группе должностей гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством РФ (ч. 2 ст. 11 Закона № 79-ФЗ).

В срок испытания не засчитываются периоды, в которые гражданский служащий фактически не исполнял возложенных на него должностных обязанностей (ч. 6 ст. 27 Закона № 79-ФЗ). В частности, речь идет о периодах временной нетрудоспособности по состоянию здоровья, нахождения в отгуле, пребывания в краткосрочном отпуске без сохранения заработной платы, пребывания в учебном отпуске и т.д.

Если в период испытания будет установлено, что гражданский служащий не соответствует должности, на которую принят, представитель нанимателя вправе расторгнуть с этим лицом служебный контракт до истечения срока испытания (ч. 7 ст. 27 Закона № 79-ФЗ). В силу данной нормы представитель нанимателя обязан предупредить гражданского служащего об этом в письменной форме не позднее чем за три дня и указать причины принятия такого решения. Гражданский служащий вправе обжаловать решение в судебном порядке (ч. 8 ст. 27 Закона № 79-ФЗ).

В отличие от представителя нанимателя гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию без объяснения

причин до истечения срока испытания. Предупредить об этом представителя нанимателя он должен в письменной форме не позднее чем за три дня до увольнения (ч. 10 ст. 27 Закона № 79-ФЗ).

Порядок проведения аттестации гражданских служащих

Аттестация – это урегулированная нормами права процедура оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Согласно законодательству Российской Федерации аттестации не подлежат гражданские служащие:

а) проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;

б) достигшие возраста 65 лет;

в) беременные женщины;

г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;

д) замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

е) в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

Закон выделяет несколько видов аттестации, к которым относятся:

- очередная (раз в 3 года);

- внеочередная.

Рассмотрим подробнее внеочередную аттестацию.

Внеочередная аттестация проводится после принятия представителем нанимателя решений:

- о сокращении должностей в государственном органе;

- об изменении условий оплаты труда.

Либо она может проводиться по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего

Непосредственный руководитель представляет *мотивированный отзыв* об исполнении служащим должностных обязанностей за аттестационный период.

К отзыву *прилагаются* сведения о выполненных им поручениях и подготовленных проектах документов, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается **правовой акт** государственного органа, содержа-

щий положения:

- а) о формировании аттестационной комиссии;
- б) об утверждении графика проведения аттестации;
- в) о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- г) о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Аттестационная комиссия состоит из:

- председателя;
- заместителя председателя;
- секретаря;
- членов комиссии.

Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами.

В состав аттестационной комиссии включаются:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы);

- представитель органа по управлению государственной службой;
- представители научных и образовательных организаций, других организаций (независимые эксперты – специалисты по вопросам, связанным с гражданской службой) без указания персональных данных экспертов.

Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии в федеральном органе исполнительной власти, при котором в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» образован общественный совет, а также в органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, при котором в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации образован общественный совет, наряду с иными лицами, включаются представители указанных общественных советов. Общее число этих представителей и независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

В случае *неявки* гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а аттестация переносится на более поздний срок.

По итогам аттестации комиссией принимается одно из следующих решений:

- 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного

роста;

3) соответствует замещаемой должности при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

1) подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

2) направляется для получения дополнительного профессионального образования;

3) понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

После ознакомления государственного гражданского служащего с результатами аттестации, гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовое регулирование ротации на государственной гражданской службе

Ротация – это назначение гражданского служащего в том же или в другом федеральном органе исполнительной власти либо его территориальном органе на иную должность, включенную в перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация (п. 2.2 Рекомендаций).

Ее цель – повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции (ч. 1 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ).

Порядок проведения ротации на федеральной государственной гражданской службе регламентирован:

- Законом № 58-ФЗ;

- Законом № 79-ФЗ;

- Рекомендациями Минтруда России от 30.04.2013 «Методические рекомендации – 3.0. Организация ротации федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти» (далее – Рекомендации).

Важно отметить так же, что ротация не является мерой поощрения (награждения) или видом дисциплинарного взыскания (п. 2.3 Рекомендаций).

В территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль или надзор, ротация является обязательной для должностей категории «руководители», обязанности которых связаны с выполнением контрольных или надзорных функций (ч. 2 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ, абз. 1 п. 2.5 Рекомендаций).

Перечни указанных должностей утверждаются руководителями федеральных органов исполнительной власти, если эти органы находятся в подчинении Президента РФ или Правительства РФ.

Если территориальный орган федерального органа исполнительной власти

находится в ведении федерального министерства, перечни утверждаются руководителем федерального органа по согласованию с федеральным министром (ч. 2.1 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ, п. 3.3 Рекомендаций).

Ротация в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти возможна и по иным должностям гражданской службы, помимо предусмотренных ч. 2 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ. Обязательным условием проведения ротации в данном случае является то, что перечни таких должностей должны быть утверждены нормативным актом Президента РФ или Правительства РФ. Указанные перечни формируются на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ (абз. 2 п. 2.5 Рекомендаций).

В федеральных органах исполнительной власти ротация может проводиться по должностям, перечень которых формируется на основе предложений этих федеральных органов исполнительной власти и утверждается Президентом РФ или Правительством РФ (п. п. 1, 2 ч. 2.2 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ).

Ротация в других федеральных государственных органах возможна по утвержденным Президентом РФ перечням должностей, которые формируются на основе предложений руководителей этих органов в порядке, установленном Президентом РФ (п. 3 ч. 2.2 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ).

Ротация проводится по плану, который утверждается руководителем соответствующего федерального государственного органа (в случаях, указанных в ч. 3 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ, необходимо согласование с федеральным министром) (ч. 3 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ). Проект плана готовится кадровой службой федерального органа исполнительной власти на основании перечня должностей (п. 5.1 Рекомендаций). Пример составления проекта плана приведен в Рекомендациях. Утвердить план ротации необходимо не позднее чем за год до наступления периода ротации (п. 5.3 Рекомендаций).

Период ротации определяется предельным сроком замещения должности, на которую гражданский служащий был назначен в порядке ротации. Согласно законодательству этот срок составляет от трех до пяти лет (ч. 6 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ, п. 4.1 Рекомендаций).

Перечень должностей гражданской службы субъекта РФ, по которым предусматривается ротация, и план ее проведения утверждаются нормативными правовыми актами субъекта РФ (ч. 10 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ).

При проведении ротации гражданского служащего необходимо учитывать, в частности, следующее (п. 2.2 Рекомендаций):

- уровень его квалификации;
- его профессиональное образование;
- стаж государственной службы или стаж работы (службы) по специальности.

Ротация проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады в размерах не ниже размеров должностных окладов по ранее замещаемым должностям гражданской службы. При этом учитываются уровень квалификации, специальность,

направление подготовки, стаж гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы. Такие выводы следуют из ч. 5 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ.

Назначение на должность в ходе ротации не должно создавать конфликта интересов (абз. 8 п. 5.10 Рекомендаций). Следует избегать назначения служащего на должность, которую он ранее замещал (абз. 9 п. 5.10 Рекомендаций).

Государственный служащий может быть назначен на иную должность в порядке ротации только с его согласия (ч. 7 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ).

Гражданский служащий вправе отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации по причинам, указанным в п. п. 1, 2 ч. 8 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ (ч. 8 ст. 60.1 данного Закона).

При отказе от замещения должности по указанным причинам гражданскому служащему предлагается иная вакантная должность гражданской службы в том же или другом государственном органе с учетом уровня квалификации, специальности, направления подготовки, стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаний и умений, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Это должно быть сделано в письменной форме не позднее чем за 30 дней до истечения срока действия срочного служебного контракта. Если иная должность гражданской службы данному служащему не предоставлена (например, при отсутствии подходящей вакантной должности) или он отказывается от ее замещения, то служебный контракт прекращается в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ. Такие выводы следуют из ч. 9 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ.

Основания прекращения государственно-служебных отношений

Прекращение государственно-служебных отношений связывают, как правило, с расторжением служебного контракта и процедурой увольнения государственного служащего.

Законодательством предусмотрены различные варианты прекращения служебного контракта.

Общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются:

1) соглашение сторон служебного контракта.

Служебный контракт может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон служебного контракта с одновременным освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы.

2) истечение срока действия срочного служебного контракта.

Срочный служебный контракт расторгается по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено законодательством.

Помимо этого, срочный служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания, и гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с законодательством сохраняется должность гражданской службы, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу, гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

По истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)», гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом.

При расторжении срочного служебного контракта о замещении гражданским служащим должности гражданской службы в порядке ротации, освобождении его от замещаемой должности и увольнении с гражданской службы в случаях, указанных в части 9 статьи 60.1 № 79-ФЗ, гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания. При этом выходное пособие не выплачивается.

3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего.

Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели.

В случае, если заявление гражданского служащего о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы по собственной инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения гражданской службы (зачислением в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, выходом на пенсию, переходом на замещение выборной должности и другими обстоятельствами), а также в случае установленного нарушения представителем нанимателя законов, иных нормативных правовых актов и служебного контракта представитель нанимателя обязан расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего.

До истечения срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. Освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы не производятся, если на его должность не приглашен другой гражданский служащий или гражданин.

По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению гражданского служащего обязан выдать гражданскому служащему трудовую книжку, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет.

При расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы гражданский служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого государственного органа.

По соглашению между гражданским служащим и представителем нанимателя гражданский служащий может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы ранее срока, указанного выше.

По письменному заявлению гражданского служащего он освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности.

4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае:

- однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей:

а) прогула (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более 4 часов подряд в течение служебного дня);

б) появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

в) разглашения сведений, составляющих гос. и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

г) совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества;

д) нарушения требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу их наступления:

- неоднократное неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей, если имеется дисциплинарное взыскание
- однократное грубое нарушение служащим, замещающим должность категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ.
- принятие служащим, замещающим должность категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа
- совершение виновных действий лицом, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя
- прекращения допуска к сведениям, составляющим гос. тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям
- несоответствие гражданского служащего замещаемой должности:

а) по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;

б) вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

Служащий может быть уволен, если его невозможно перевести (с его согласия) на иную должность гражданской службы:

- отсутствия на службе в течение более четырех месяцев подряд в связи с временной нетрудоспособностью, если законодательством РФ не установлен более длительный срок сохранения места работы (должности) при определенном заболевании или если для определенной категории граждан законодательством РФ не предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности)
- предоставление служащим подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта
- увольнение в связи с утратой доверия

5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;

7) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;

8) отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;

9) отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта;

К таким обстоятельствам относятся следующие:

- призыв на военную службу или направлением на альтернативную службу;
- восстановление по решению суда служащего, ранее замещавшего эту должность;
- избрание (назначение) на государственную или муниципальную должность
- либо на оплачиваемую выборную должность в органе профсоюза;
- наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению служебных отношений;
- осуждение к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы;
- признание гражданского служащего полностью нетрудоспособным;
- признание гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным;
- достижением предельного возраста пребывания на гражданской службе – 65 лет;
- применением к служащему административного наказания в виде дисквалификации;
- смерть (гибель) служащего, признание безвестно отсутствующим, объявление умершим.

11) нарушение установленных № 79-ФЗ или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;

12) выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации;

13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных законодательством;

14) нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных статьей 17 № 79-ФЗ.

Глава 3

Правовой статус гражданских служащих

Понятие и состав служебных прав и служебных обязанностей

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственные служащие равны перед законом и в полной мере пользуются всеми правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам. Вместе с тем для служебной деятельности им предоставляются соответствующие права, которые закреплены в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 14 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ)

Термины «правовое положение», «правовой статус» широко употребляются в законодательстве и в юридической литературе. Чаще всего, ученые не проводят каких-либо различий между терминами «правовое положение» и «правовой статус», понимая под ними совокупность прав, свобод и обязанностей того или иного субъекта (личности, государственного органа и т.д.).

Правовой статус служащего – это совокупность его профессиональных (служебных) прав, обязанностей, а также гарантий реализации этих прав.

Основные права гражданского служащего закреплены в статье 14 Федерального закона № 79-ФЗ.

Условно, права государственного служащего можно подразделить на 2 группы:

1 группа – (основные) права, связанные с практическим осуществлением госслужащими своих полномочий (деятельность служащего как внутри госоргана, так и за его пределами), такие как:

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну;

- доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в госорганы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Такие права, на наш взгляд, не нужно закреплять в законах о государственной службе. Эти права уже закреплены в других нормативно-правовых актах, причем гораздо более детально. Фактически, действующие законы о государственной службе направлены на регулирование лишь внутриорганизационных, аппаратных отношений. Они не регламентируют процесс реализации государственным служащим своих полномочий.

2 группа – (внутриорганизационные, трудовые, вспомогательные, должностные) права служащего которые имеют целью обеспечения выполнения служащим его должностных полномочий. К ним относятся:

- право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий;

- ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его должностные права и обязанности; ознакомление с отзывами о его проф. служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и др. документов и материалов; защиту сведений о гражданском служащем;

- отдых (статьи 45, 46 Федерального закона № 79-ФЗ), оплату труда (статьи 50, 51 Федерального закона № 79-ФЗ);

- должностной рост на конкурсной основе;

- дополнительное профессиональное образование;

- членство в профсоюзе;

- рассмотрение индивидуальных служебных споров; проведение по его заявлению служебной проверки; защиту своих прав и законных интересов на

гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

- медицинское страхование; государственную защиту своих жизни и здоровья; жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Обязанности государственных гражданских служащих

Универсальные обязанности государственных гражданских служащих закреплены в Конституции Российской Федерации, Трудовом кодексе Российской Федерации (Статья 21. Основные права и обязанности работника) и Федеральном законе № 79-ФЗ.

Обязанности определенных категорий государственных служащих установлены в положениях о государственном органе, в дисциплинарных уставах и положениях о дисциплине, в типовых правилах внутреннего распорядка. Обязанности по конкретной должности должны быть четко сформулированы в правилах внутреннего распорядка соответствующего государственного органа, в служебных контрактах и должностных регламентах.

Основные обязанности гражданского служащего

В соответствии с частью 1, 1.1 статьи 15 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи;

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий обязан указывать стоимостные показатели в соответствии с требованиями, устанавливаемыми федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Кроме того, частями 2, 3, 4, 5 статьи 15 Федерального закона № 79-ФЗ установлено, что:

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Статьей 9 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) установлена обязанность государственных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. А именно, государственный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев,

когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного служащего.

Невыполнение государственным служащим должностной (служебной) обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

Постановлением Губернатора Волгоградской области от 15.06.2015 № 523 «Об утверждении Стандарта антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего Волгоградской области, замещающего должность государственной гражданской службы Волгоградской области в органе исполнительной власти Волгоградской области» был принят стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего Волгоградской области, замещающего должность государственной гражданской службы Волгоградской области в органе исполнительной власти Волгоградской области, а именно, совокупность установленных правил, выраженных в виде единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции.

Постановлением Губернатора Волгоградской области 28.10.2015 № 965 была утверждена Программа противодействия коррупции в Волгоградской области на 2016–2018 годы.

Кроме того, на территории Волгоградской области действуют нормативно-правовые акты, устанавливающие обязанности для государственных гражданских служащих Волгоградской области, например:

Постановление Губернатора Волгоградской области от 18.12.2014 № 254 «О некоторых вопросах представления отдельными категориями лиц сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с Положениями «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Волгоградской области в органах исполнительной власти Волгоградской области, и лицами, замещающими государственные должности Волгоградской области в органах исполнительной власти Волго-

градской области, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Волгоградской области, и государственными гражданскими служащими Волгоградской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», «О представлении лицами, поступающими на работу на должность руководителя государственного учреждения Волгоградской области, а также руководителями государственных учреждений Волгоградской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»);

Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 05.03.2011 № 168 «Об утверждении Порядка уведомления государственными гражданскими служащими Волгоградской области, замещающими должности государственной гражданской службы Волгоградской области в органах исполнительной власти Волгоградской области, представителя нанимателя об иной оплачиваемой работе»;

Постановление Губернатора Волгоградской области от 06.11.2015 № 993 «О некоторых вопросах приема, хранения, определения стоимости и реализации (выкупа) подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями Губернатором Волгоградской области, лицами, замещающими государственные должности Волгоградской области и должности государственной гражданской службы Волгоградской области в органах исполнительной власти Волгоградской области».

Ограничения и запреты, связанные с прохождением службы

Специфика государственной гражданской службы как профессиональной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих должности, устанавливаемые для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих в трудовых отношениях.

Регламентируя правовое положение государственных гражданских служащих, порядок поступления и прохождения государственной гражданской службы, государство вправе устанавливать в этой сфере особые правила (требования), что обусловлено целью обеспечения поддержания высокого уровня осуществления государственной гражданской службы, задачами и принципами ее организации и функционирования, особенностями профессиональной деятельности лиц, исполняющих обязанности по должности государственной гражданской службы.

В связи с этим законодательно закрепляются определенные ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной гражданской службы.

Рассмотрим подробнее каждую из вышеприведенных категорий.

Ограничения, по своей сути это определенные рамки или уставленные границы в пределах выполнения определенных задач. Таким образом, ограничения

устанавливаются для обеспечения задач в сфере государственной гражданской службы, связанных с осуществлением государственной гражданской службы, задачами и принципами ее организации и функционирования.

Можно выделить следующие ограничения, связанные с гражданской службой:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной судимости;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- выхода из гражданства РФ;
- приобретения гражданства другого государства;
- наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;
- непредставления сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;
- утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему;
- признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

По своей сущности запреты – государственно-властные веления, основная цель которых – предотвратить возможные нежелательные действия, которые могут причинить вред интересам граждан, государства и общества в целом.

Запреты необходимы именно для того, чтобы недостатки осуществляющей властные полномочия личности не превратились бы в пороки государственной власти. Вот почему можно сказать, что при помощи правовых запретов ограничиваются не собственно управляющие воздействия со стороны государственных структур на личность, а лишь действия, являющиеся вредными для общества, необоснованно ущемляющие интересы граждан.

Можно выделить следующие группы запретов, связанные с прохождением гражданской службы:

1. Воспрепятствование незаконному обогащению государственных служащих посредством злоупотребления своими полномочиями.

2. Запреты, связанные с совмещением должностей.

4. Запреты, обусловленные недопустимостью использования государственным служащим своего должностного положения в интересах других государств.

3. Запреты, обусловленные недопустимостью использования государственным служащим своего должностного положения в интересах политических партий.

5. Запреты, направленные на обеспечение соблюдения государственным служащим правил публичного поведения и распространения служебной информации.

После увольнения запрещается:

1. Замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления ими входили в его должностные обязанности.

2. Разглашать или использовать в интересах организаций или физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Целесообразно в данном параграфе рассмотреть требования к служебному поведению. Таким образом, государственный гражданский служащий обязан:

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа;

- не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- соблюдать ограничения для гражданских служащих;

- соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

- проявлять корректность в обращении с гражданами;

- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов РФ;

- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп (конфессий);

- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Таким образом, соблюдение ограничений и запретов достигается комплексом мер, осуществляемых в государственных органах, определяющую роль в организации играют руководители всех уровней и подразделения по вопросам государственной службы и кадров

Поощрения и дисциплинарные взыскания на государственной гражданской службе

Поощрения на государственной гражданской службе систематизированы в ст. 55 Закона № 79-ФЗ. Это комплекс мер, направленных на усиление престижа и создание условий для повышения привлекательности государственной службы. При этом впервые в практике нормативного регулирования государственной гражданской службы законодатель разделил поощрительные меры на собственно поощрения и награды.

Установлены следующие виды поощрения и награждения государственных гражданских служащих:

- 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.

Решение о поощрении или награждении гражданского служащего в ряде случаев принимается представителем нанимателя, а в отдельных случаях – по представлению представителя нанимателя в порядке, установленном законодательством РФ (ч. 2 ст. 55 Закона № 79-ФЗ).

Решения о поощрении или награждении оформляются правовым актом государственного органа либо нормативными правовыми актами РФ. Соответствующая запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего (ч. 5 ст. 55 Закона № 79-ФЗ).

Подпунктами «ж», «с» п. 16 Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела (утв. Указом Президента РФ от 30.05.2005 № 609) установлено, что к личному делу гражданского служащего приобщаются копии решений о награждении государственными наградами, присвоении почетных, воинских и специальных званий, присуждении государственных премий, поощрении гражд-

данского служащего.

Все меры поощрений, предусмотренные Законом № 79-ФЗ, помимо моральных стимулов включают в себя и материальные выплаты. Материальные выплаты установлены Указом Президента РФ от 25.07.2006 № 765:

а) при поощрении Правительством РФ – в размере оклада месячного денежного содержания;

б) при поощрении Президентом РФ – в размере двух окладов месячного денежного содержания;

в) при присвоении почетных званий Российской Федерации и награждении знаками отличия Российской Федерации – в размере трех окладов месячного денежного содержания;

г) при награждении орденами и медалями Российской Федерации – в размере пяти окладов месячного денежного содержания;

д) при награждении знаками особого отличия – медалью «Золотая Звезда» и золотой медалью «Герой Труда Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 29.03.2013 № 294) – в размере десяти окладов месячного денежного содержания.

Президент РФ и Правительство РФ установили особые меры поощрения, которые в том числе могут применяться к государственным гражданским служащим. Так, глава государства может объявить благодарность Президента РФ. По данному поводу издается распоряжение Президента РФ.

Высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги перед Отечеством в Российской Федерации являются государственные награды. Государственные гражданские служащие могут быть поощрены наградами наравне с другими гражданами.

Единовременное денежное поощрение при награждении ведомственными наградами устанавливается локальными нормативными актами государственных органов. Такие награды, в частности, предусмотрены во многих федеральных органах исполнительной власти. Так, распоряжением Правительства РФ от 18.10.2000 № 1478-р принято решение учредить Почетную грамоту Аппарата Правительства РФ. Положение о ней утверждено Приказом Руководителя Аппарата Правительства РФ от 18.10.2000 № 3795п-П17. Грамота является поощрением за успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей, обеспечение своевременного и качественного исполнения поручений, выполнение заданий особой важности и сложности, продолжительную и безупречную работу. Сотруднику, награжденному этой грамотой, за счет средств, выделенных на содержание Аппарата Правительства РФ, выплачивается премия в размере месячного должностного оклада. Повторное представление к награждению Почетной грамотой Аппарата Правительства РФ возможно не ранее чем через три года после предыдущего награждения.

За совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на гражданского служащего обязанностей, к нему могут применить **дисциплинарное взыскание**. Порядок применения и снятия таких взысканий установлен ст. 58 Закона № 79-ФЗ.

Существуют следующие виды дисциплинарных взысканий (ст. 57 Закона № 79-ФЗ):

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы.

Право выбора конкретного дисциплинарного взыскания принадлежит представителю нанимателя. При этом следует учитывать тяжесть совершенного дисциплинарного проступка, обстоятельства его совершения, степень вины гражданского служащего, а также предшествующие результаты исполнения им своих должностных обязанностей (ч. 3 ст. 58 Закона № 79-ФЗ).

Важно отметить следующее положение о том, что не могут быть освобождены от занимаемой должности и уволены по инициативе представителя нанимателя:

- беременные женщины, если увольнение не связано с ликвидацией соответствующего государственного органа (Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2012 № 31-П);
- служащие в период отпуска (ч. 3 ст. 37 Закона № 79-ФЗ);
- служащие в период временной нетрудоспособности, если продолжительность их отсутствия на службе не превышает четырех месяцев подряд (ч. 3 ст. 37 Закона № 79-ФЗ);
- служащие в период временной нетрудоспособности по причине увечья, профессионального заболевания или иного повреждения здоровья, полученного вследствие исполнения должностных обязанностей, независимо от продолжительности этого периода (ч. 3 ст. 37 Закона № 79-ФЗ).

Государственные гарантии на гражданской службе

В соответствии с законодательством, государственному гражданскому служащему предоставляется ряд государственных гарантий. Для более детального рассмотрения поставленного вопроса, рассмотрим ниже основные гарантии более подробно.

Одной из основных гарантий является отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.

Режим службы (работы) и отдыха определяется служебным распорядком государственного органа. Служебный распорядок утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа (если такой орган создается и функционирует) и служебным контрактом. Все существенные особенности персонального распорядка служебного времени гражданского служащего обязательно должны быть отражены в служебном контракте.

Служебное время – это время, в течение которого гражданский служащий согласно служебному распорядку государственного органа или графику служ-

бы либо условиям служебного контракта должен исполнять свои должностные обязанности, а также иные периоды, относящиеся в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами к служебному времени (ч. 1 ст. 45 Закона № 79-ФЗ).

Нормальная продолжительность служебного времени для гражданского служащего не может превышать 40 часов в неделю при пятидневной рабочей неделе. Общим выходным днем является воскресенье (ст. 111 ТК РФ). Второй выходной день определяется государственным органом. На основе сложившейся практики для гражданских служащих выходными днями являются суббота и воскресенье.

Для гражданских служащих, замещающих высшие и главные группы должностей, устанавливается ненормированный служебный день.

Для гражданских служащих, замещающих должности иных групп, ненормированный служебный день устанавливается согласно служебному распоряжению государственного органа по соответствующему перечню должностей и служебному контракту (ч. 3 ст. 45 Закона № 79-ФЗ).

Ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков (ч. 2 ст. 46 Закона № 79-ФЗ).

Ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск предоставляется гражданским служащим, в частности, за выслугу лет, за ненормированный служебный день, в связи с вредными и (или) опасными условиями гражданской службы, в связи со службой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Это следует из совокупного анализа положений ч. 5, 6.1, 7 ст. 46 Закона № 79-ФЗ, ч. 1 ст. 117, ч. 1 ст. 321 ТК РФ.

С 2 августа 2016 г. продолжительность некоторых отпусков на гражданской службе изменена. Это следует из ч. 3, 5, 6.1 ст. 46 Закона № 79-ФЗ, пп. «а», «в», «д» п. 2 ст. 1, ст. 3 Федерального закона от 02.06.2016 № 176-ФЗ (далее – Закон № 176-ФЗ). Так, например:

- ежегодный основной оплачиваемый отпуск всем гражданским служащим устанавливается продолжительностью 30 календарных дней (ч. 3 ст. 46 Закона № 79-ФЗ);

- продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет исчисляется с учетом положений ч. 5 ст. 46 Закона № 79-ФЗ;

- всем гражданским служащим, которым установлен ненормированный служебный день, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день устанавливается продолжительностью три календарных дня. Это следует из ч. 4 ст. 45, ч. 6.1 ст. 46 Закона № 79-ФЗ.

За государственными гражданскими служащими, имеющими по состоянию на 2 августа 2016 г. неиспользованные ежегодные оплачиваемые отпуска (части этих отпусков), сохраняется право на их использование и право на выплату денежной компенсации за такие отпуска (части этих отпусков). Продолжительность ежегодных оплачиваемых отпусков государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы на ука-

занную дату, должна исчисляться в соответствии со ст. 46 Закона № 79-ФЗ в редакции Закона № 176-ФЗ начиная с их нового служебного года. Это следует из ст. ст. 2, 3 Закона № 176-ФЗ.

Далее подробно рассмотрим, как предоставляются гражданским служащим отпуска.

В число календарных дней ежегодного оплачиваемого отпуска (как основного, так и дополнительного) нерабочие праздничные дни, приходящиеся на период такого отпуска, не включаются. Данное правило установлено ч. 1 ст. 120 ТК РФ.

При исчислении продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска необходимо также руководствоваться положениями ч. 6 ст. 46 Закона № 79-ФЗ.

При определении стажа гражданской службы, необходимого для определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, следует руководствоваться, в частности, положениями ч. 2 ст. 54 Закона № 79-ФЗ, Указа Президента РФ от 19.11.2007 № 1532, Постановления Правительства РФ от 26.06.2008 № 472.

Ежегодный оплачиваемый отпуск должен предоставляться гражданскому служащему ежегодно в соответствии с графиком отпусков, который утверждается представителем нанимателя (ч. 9 ст. 46 Закона № 79-ФЗ).

Минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска, используемого в служебном году, за который предоставляется отпуск, не может быть менее 28 календарных дней. При этом хотя бы одна из частей отпуска не должна быть менее 14 календарных дней (ч. 9.1 ст. 46 Закона № 79-ФЗ).

Под служебным годом понимается равный календарному году временной интервал, исчисленный с даты поступления на должность гражданской службы (назначения на нее) в соответствующий государственный орган. Если какие-либо периоды в силу ч. 2 ст. 121 ТК РФ не включаются в стаж работы для предоставления отпуска, то окончание служебного года отодвигается на число дней, исключенных из стажа работы. Данные разъяснения содержатся в письме Минтруда России от 21.03.2016 № 18-4/10/В-1771.

Кроме того, в указанном письме отмечено, что Трудовым кодексом РФ и Законом № 79-ФЗ предусмотрены случаи, когда ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего переносится на иной срок, утвержденный графиком отпусков. При этом отпуск может быть перенесен как по инициативе представителя нанимателя, гражданского служащего, так и в случаях, установленных законодательством РФ, при возникновении не зависящих от воли сторон обстоятельств.

По решению представителя нанимателя и с письменного согласия гражданского служащего часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающую 28 календарных дней, допускается перенести на следующий служебный год в случаях, предусмотренных ч. 9.2 ст. 46 Закона № 79-ФЗ. Перенесенная часть отпуска должна быть использована не позднее 12 месяцев после окончания служебного года, за который она предоставляется. Данные выводы следуют из ч. 9.2 ст. 46 Закона № 79-ФЗ.

Согласно разъяснениям Минтруда России, приведенным в письме от 21.03.2016 № 18-4/10/В-1771, такое решение представителя нанимателя оформляется письменно. При этом перенесенная часть ежегодного оплачиваемого отпуска должна быть включена в график отпусков на очередной календарный год с учетом того, что она будет использована не позднее указанного срока.

По письменному заявлению гражданского служащего часть ежегодного оплачиваемого отпуска сверх 28 календарных дней или любое количество дней из этой части могут быть заменены денежной компенсацией (ч. 9.3 ст. 46 Закона № 79-ФЗ).

Выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее чем за 10 календарных дней до начала отпуска (ч. 10 ст. 46 Закона № 79-ФЗ). Если гражданскому служащему своевременно не была произведена оплата за время ежегодного оплачиваемого отпуска либо он был предупрежден о времени начала отпуска позднее чем за две недели до его начала, то по его письменному заявлению представитель нанимателя обязан перенести отпуск на другой срок, согласованный с гражданским служащим (ч. 2 ст. 124 ТК РФ).

При прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещения должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска. По письменному заявлению гражданского служащего неиспользованные отпуска могут предоставляться ему с последующим увольнением (кроме случаев освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы за виновные действия). Днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения считается последний день отпуска (ч. 13 ст. 46 Закона № 79-ФЗ).

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока действия служебного контракта. Днем освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы считается последний день отпуска (ч. 14 ст. 46 Закона № 79-ФЗ).

В связи с семейными обстоятельствами и иными уважительными причинами гражданскому служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года. Кроме того, данный отпуск предоставляется гражданскому служащему также в иных предусмотренных федеральными законами случаях. Такие положения содержатся в ч. 15 ст. 46 Закона № 79-ФЗ.

Во время указанного отпуска за гражданским служащим сохраняется замещаемая должность, он не может быть уволен по инициативе представителя нанимателя. Это следует из ч. 3 ст. 37, ч. 16 ст. 46 Закона № 79-ФЗ.

Второй немало важной гарантией предоставляемой государственным гражданским служащим является равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы.

Оплата труда государственного гражданского служащего в своей сущности представляет собой административно распределяемую часть средств государственного бюджета, опосредованную фондом оплаты труда государственного органа, за исполнение профессиональной служебной деятельности на должностях государственной гражданской службы. Оплата профессиональной служебной деятельности названа денежным содержанием.

В политике оплаты труда принято выделять формы и системы оплаты труда. Формы и системы различаются порядком исчисления заработка в зависимости от результативности труда. При повременной форме оплата труда определяется на основе фактически отработанного времени и установленной тарифной ставки (должностного оклада), при сдельной форме – исходя из количества выпущенной продукции или оказанных услуг.

Результаты профессиональной служебной деятельности каждого государственного гражданского служащего, как правило, не имеют материально-вещественного выражения и самостоятельного значения при принятии государственного решения. Они приобретают значение только в составе структурного подразделения или государственного органа в целом. Сохранять конечный результат труда и распространять его на возникающие новые ситуации в государственном управлении чаще всего невозможно. Поэтому на государственной гражданской службе повсеместно применяется повременная форма оплаты труда в повременно-премиальной системе. Она предполагает выплату должностного оклада и премий за выполнение особо сложных и ответственных заданий.

Бюджетный кодекс РФ определяет источники финансирования расходов федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ. Статьи 84, 86 БК РФ содержат положения о том, что обеспечение деятельности федеральных государственных органов и их территориальных представительств осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета, а государственных органов субъектов РФ – за счет средств региональных бюджетов.

На государственной гражданской службе нормативными правовыми актами федерального уровня и уровня субъектов РФ предусматриваются три модели оплаты труда:

- денежное содержание;
- денежное вознаграждение;
- оплата труда по показателям эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Структура моделей оплаты труда государственных гражданских служащих установлена ст. 50 Закона № 79-ФЗ, Указом Президента РФ от 25.07.2006 № 763, нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Федеральным гражданским служащим, замещающим должности в государственном органе, находящемся за пределами территории РФ, денежное содержание выплачивается в иностранной валюте и рублях (ч. 13 ст. 50 Закона № 79-ФЗ).

В иностранной валюте выплачиваются денежное содержание в виде месячного должностного оклада, ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия работы в государстве пребывания (п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 27.07.2010 № 205-ФЗ).

Месячные должностные оклады, оклады за классный чин (дипломатический ранг), ежемесячные и иные дополнительные выплаты (за исключением ежемесячного денежного поощрения) выплачиваются в рублях в размере 20 процентов (Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 764).

Размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения федеральных государственных гражданских служащих, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ указаны в разд. 12 Приложения № 1 к Указу Президента РФ от 25.07.2006 № 763.

Размеры окладов за дипломатический ранг установлены п. 3 Правил предоставления гарантий и компенсаций работникам, направляемым на работу в представительства Российской Федерации за границей (утв. Постановлением Правительства РФ от 20.12.2002 № 911).

К иным гарантиям, предоставляемым государственным гражданским служащим можно отнести следующие:

- право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет;
- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности;
- выплаты по обязательному государственному страхованию;
- возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

- возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган;

- защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, устанавливаемых законом;

- государственное пенсионное обеспечение.

В соответствии со ст. 52 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к числу основных государственных гарантий гражданских служащих отнесено государственное пенсионное обеспечение лиц, проходивших государственную службу, и их семей.

Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» определены условия назначения и размеры пенсий за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим, порядок исчисления стажа федеральной государственной гражданской службы и индексации указанных пенсий.

Соответственно, в региональных законах и муниципальных нормативных правовых актах устанавливается порядок назначения и выплаты пенсий за выслугу лет государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим. Например, в нашем регионе принят Закон Волгоградской области от 30.12.2002 № 778-ОД «О пенсионном обеспечении за выслугу лет лиц, замещавших государственную должность Губернатора Волгоградской области (главы администрации Волгоградской области), лиц, замещавших государственные должности Волгоградской области и должности государственной гражданской службы Волгоградской области». Следует отметить, что размеры пенсии за выслугу лет на государственной гражданской службе и порядок её исчисления могут весьма существенно различаться в различных российских регионах.

Пенсия за выслугу лет предоставляется бывшим государственным гражданским служащим в целях компенсации им заработка (дохода) по ранее занимаемой должности **при одновременном наличии следующих условий:**

1. Увольнение с государственной службы по определенным основаниям, не связанным с привлечением служащего к дисциплинарной ответственности и другими негативными обстоятельствами.

2. Наличие предусмотренного законом стажа государственной гражданской службы.

3. Выход на страховую пенсию по старости (инвалидности).

Рассмотрим данные условия подробнее.

Во-первых, государственный гражданский служащий должен быть уволен по одному из оснований, перечисленных в статье 7 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Россий-

ской Федерации» либо в соответствующих региональных законах. В частности, к числу таких оснований отнесены: соглашение сторон служебного контракта; расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего; отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта; отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом; сокращение должностей гражданской службы в государственном органе или упразднение государственного органа; достижением гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе.

Вторым условием получения пенсии за выслугу лет является наличие достаточного стажа государственной гражданской службы. В 2016 году в федеральное законодательство были внесены изменения, предусматривающие поэтапное увеличение минимального стажа гражданской службы, дающего право на пенсию за выслугу лет с 15 до 20 лет. Повышение минимального стажа выслуги лет будет постепенным – он будет возрастать каждый год на шесть месяцев, начиная с 1 января 2017 года¹⁶. Таким образом, в 2017 году минимальный стаж для назначения государственному гражданскому служащему пенсии за выслугу лет должен составлять 15,5 лет, в 2018 году – 16 лет, в 2019 г. – 17, лет, ... в 2026 и в последующие годы – 20 лет.

В-третьих, следует отметить, до 1 января 2017 года государственные гражданские служащие приобретали право на получение страховой пенсии по старости, так же, как и остальные граждане России, то есть мужчины - по достижении 60 лет, женщины – 55 лет. Начиная с 2017 года, предусмотрено постепенное увеличение возраста, по достижении которого может быть назначена страховая пенсия по старости лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы. Повышать возраст выхода на пенсию планируется в том же темпе, что и стаж гражданской службы, дающий право на пенсию за выслугу лет – каждый год на шесть месяцев. В результате возраст выхода на пенсию для гражданских служащих планируется поднять до 65 лет для мужчин (с 2026 года), а для женщин – до 63 лет (с 2032 года)¹⁷.

Если служащему назначена пенсия по инвалидности – возраст при назначении пенсии за выслугу лет не учитывается.

Пенсия за выслугу лет не выплачивается в период нахождения на должности, дающей право на эту пенсию. При замещении лицом, получающим пенсию за выслугу лет, должности, дающей право на эту пенсию, выплата пенсии за выслугу лет приостанавливается со дня возобновления замещения указанной должности.

¹⁶ См.: Приложение к Федеральному закону от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Доступ СПС «Консультант Плюс»

¹⁷ См.: Приложение 5 к Федеральному закону от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Доступ СПС «Консультант Плюс»

Вопросы для самоконтроля

1. Распространяется ли на государственных гражданских служащих трудовое законодательство?
2. Перечислите категории и группы должностей гражданской службы?
3. В чем ведении находится правовое регулирование организации государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации?
4. Какие требования входят в число квалификационных требований к должностям гражданской службы?
5. Для каких целей учреждаются должности гражданской службы категории «Обеспечивающие специалисты»?
6. Каким нормативным актом определяется порядок проведения аттестации государственного гражданского служащего Волгоградской области?
7. Перечислите основные гарантии на государственной гражданской службе?
8. Какова продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска государственного гражданского служащего?

Раздел 3

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ И СЛУЖБЫ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ

Глава 1

Правовое регулирование военной службы

Военная служба существует с давних времен. Так, например, историю вооружённых сил Великого княжества Московского принято рассматривать с середины XIII века.

В настоящее время одним из видов федеральной государственной службы является военная служба. На военнослужащих возложена особая роль по обеспечению безопасности РФ, защите от посягательств других государств на конституционный строй, суверенитет, территориальную целостность, военный и экономический потенциал. Отличие военной службы от иных видов заключается в том, что она комплектуется не только на добровольной основе, но и на основе призыва. В связи с этим военная служба делится на два **вида**:

- службу по призыву;
- службу в добровольном порядке (по контракту).

В соответствии с действующим законодательством *призыву на военную службу* подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учете или не состоящие, но обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе. Призыв на военную службу осуществляется на основании с указов Президента РФ, например, Указ Президента РФ от 29.09.2016 № 503 «О призыве в октябре – декабре 2016 г. граждан Российской Федерации на военную службу и об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву».

Контракт о прохождении военной службы вправе заключать:

- военнослужащие, у которых заканчивается предыдущий контракт о прохождении военной службы;

- военнослужащие, проходящие военную службу по призыву и получившие до призыва на военную службу высшее образование, а также военнослужащие, проходящие военную службу по призыву и прослужившие не менее трех месяцев;

- граждане, пребывающие в запасе;
- граждане мужского пола, не пребывающие в запасе и получившие высшее образование;
- граждане женского пола, не пребывающие в запасе;
- другие граждане в соответствии с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

На военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

К военнослужащим относятся офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту; сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы

Граждане приобретают статус военнослужащих с началом военной службы и утрачивают его с окончанием военной службы.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»¹⁸ **военная служба** – это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства. При этом законодатель предоставляет возможность поступления иностранных граждан на военную службу по контракту, но только на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Военная служба осуществляется в следующих войсках:

- Вооруженных Силах Российской Федерации, которыми признается государственная военная организация Российской Федерации, предназначенная для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооружённой защиты территориальной целостности и неприкосновенности её территории, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами России.

- в войсках национальной гвардии Российской Федерации. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выра-

¹⁸ О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Доступ СПС «Консультант Плюс»

ботке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

- инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий). Спасательные воинские формирования предназначены для защиты населения и территорий, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе за пределами территории Российской Федерации.

- Службе внешней разведки Российской Федерации, которая является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз.

- органах федеральной службы безопасности, являющихся единой централизованной системой, осуществляющих решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

- органах государственной охраны, которые обеспечивают безопасность объектов государственной охраны и защиту охраняемых объектов в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации. К объектам государственной охраны относятся Президент Российской Федерации, Председатель Правительства РФ, Председатель СК РФ, Председатель ВС РФ и др., федеральные государственные служащие и иные лица, подлежащие государственной охране в соответствии с ФЗ от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране». К охраняемым объектам относятся здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны.

- органах военной прокуратуры. Систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объедине-

ний, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов. Указанные органы осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий¹⁹.

- военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, осуществляющих функции по исполнению законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве.

- федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, выполняющие мобилизационные задания (заказы) или задачи по мобилизационной работе, к которым относятся комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, подготовке органов государственной власти и т.д. к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

- воинских подразделениях федеральной противопожарной службы, создаваемых в целях обеспечения профилактики пожаров и их тушения.

- специальных формированиях, создаваемых на военное время.

Военная служба имеет ряд существенных отличий по сравнению с другими видами государственной службы:

- предусматривает принятие военной присяги;
- носит строго обязательный, личностный характер;
- ограничена сроком;
- предусматривает беспрекословность служебного подчинения;
- предъявляются требования к состоянию здоровья, уровню профессиональной и общеобразовательной подготовки, морально-психологических качеств, физической подготовки;
- предусматривает особую форму одежды и знаки различия.

Одной из особенностей военной службы является обязательное принятие каждым гражданином военной присяги. Они клянутся свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй страны, народ и Отечество.

Правовой основой военной службы являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», Указ Президента РФ от 16.09.1999 № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (вместе с «Поло-

¹⁹ О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 07.06.2016) // Доступ СПС«Консультант Плюс»

жением о порядке прохождения военной службы») и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, а также международные договоры Российской Федерации. Базовым правовым актом военного законодательства является Федеральный закон РФ «Об обороне», в котором определены: основы и организация обороны; полномочия органов государственной власти РФ в области обороны; предназначение Вооруженных Сил РФ, их комплектование и руководство, функции Минобороны и Генштаба; основные положения – состояние войны, военное положение, мобилизация, гражданская оборона, территориальная оборона и др.

Военная служба базируется на основе общих для государственной службы **принципов**. Специфические принципы военной службы в действующих нормативно-правовых актах не указаны. Однако в научной литературе обосновывается необходимость дополнить их перечень, как представляется, такими принципами, как сочетание начал обязательности и добровольности ее формирования и осуществления; жесткой централизации ее системы; беспрекословного выполнения подчиненными приказов непосредственных и прямых командиров (начальников); открытости, не связанной с разглашением сведений, составляющих государственную и военную тайну; гуманизма в отношениях между военнослужащими²⁰. На наш взгляд указанный перечень также можно было бы дополнить такими принципами, как верность РФ и соблюдение воинской дисциплины. Одним из принципов строительства Вооруженных Сил РФ является единоначалие. Оно заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего. Единоначалие выражается в праве командира (начальника) единолично принимать решения, отдавать приказы в строгом соответствии с требованиями законов и воинских уставов и обеспечивать их выполнение.

По своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными. Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их выполнения. Подчиненные обязаны беспрекословно выполнять приказы начальника, неисполнение приказа является воинским преступлением.

Рассмотрим порядок поступления на военную службу по контракту. Военнослужащий по контракту – это профессиональный защитник Родины, поэтому к претендентам предъявляются особые требования, а именно:

1. *Должен владеть государственным языком Российской Федерации.*

2. *Соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретной военно-учетной специальности.*

По результатам медицинского освидетельствования даётся заключение о годности кандидата к военной службе по следующим категориям:

А – годен к военной службе;

Б – годен к военной службе с незначительными ограничениями;

²⁰ Братановский С.Н. Административное право. Особенная часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 144.

- В – ограничено годен к военной службе;
- Г – временно не годен к военной службе;
- Д – не годен к военной службе.

На военную службу по контракту может быть принят гражданин, признанный годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями.

Профессиональная пригодность гражданина определяется относительно конкретной воинской должности, на которую претендует данный гражданин. При проведении профессионального психологического отбора оцениваются уровень интеллектуального развития, психологическая готовность к прохождению военной службы, быстрота мышления, коммуникабельность и другие профессионально важные для военной службы качества. По результатам профессионального психологического отбора выносятся одно из следующих заключений о профессиональной пригодности кандидата для конкретной воинской должности:

- рекомендуется в первую очередь – первая категория;
- рекомендуется – вторая категория;
- рекомендуется условно – третья категория;
- не рекомендуется – четвертая категория.

3. *Соответствовать требованиям по физической подготовленности* (физическая подготовленность граждан, поступающих на военную службу по контракту, оценивается по результатам выполнения минимальных требований трех упражнений, которые выполняются, как правило, в спортивной форме одежды, в течение одного дня, согласно Приказу Министра обороны РФ от 21.04.2009 № 200 (ред. от 31.07.2013) «Об утверждении Наставления по физической подготовке в Вооруженных Силах Российской Федерации»);

4. *Иметь образование не ниже среднего (полного) общего (11 классов);*

5. *Быть не моложе 18 и не старше 40 лет.*

В отношении гражданина не должно быть:

- вынесено обвинительного приговора, которым назначено наказание;
- вестись дознание, либо предварительное следствие или быть передано уголовное дело в суд;

Гражданин не должен:

- иметь неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления;
- отбывать наказание в виде лишения свободы;
- быть подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (до окончания срока, в течение которого это лицо считается подвергнутым административному наказанию).

Отбор кандидатов на военную службу по контракту производится на конкурсной основе на конкретную вакантную воинскую должность.

Первый контракт заключается сроком на 3 года с испытательным сроком 3 месяца.

Порядок прохождения военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства служебно-правового положения военнослужащих.

Воинская должность наделяет военнослужащего гражданина определенным кругом прав и обязанностей. В большинстве случаев, воинская должность является подтверждением права военного на прохождение государственной службы.

Назначение на воинскую должность осуществляется по следующим правилам, установленным в ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы:

- назначение высшего офицерского состава проходит после подписания Президентом РФ соответствующих указов;

- назначение младшего офицерского состава происходит по распоряжению федеральных органов исполнительной власти. Так, например, заместитель начальника штаба назначается на должность руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Отметим, что назначение военнослужащего на воинскую должность производится, в случае если он отвечает требованиям, предъявляемым к данной воинской должности. Таким образом, Назначение на воинские должности происходит в соответствии с указами должностных лиц, которые имеют на это полномочия.

Только одна воинская должность может быть присвоена военнообязанному гражданину, исключения не предусмотрены законодательством. Каждой из воинских должностей соответствует определенное *воинское звание*.

Статья 46 Положения о порядке прохождения воинской службы устанавливает составы военнослужащих и соответствующие им воинские звания:

1. Солдаты, матросы, сержанты, старшины – соответствующие им воинские звания: рядовой, ефрейтор, младший сержант, сержант, старший сержант, старшина.

2. Прапорщики и мичманы – соответствующие им воинские звания: прапорщик, старший прапорщик.

3. Младший офицерский состав – соответствующие им воинские звания: младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капитан.

4. Старший офицерский состав – соответствующие им воинские звания: майор, подполковник, полковник.

5. Высший офицерский состав – соответствующие им воинские звания: генерал-майор, генерал-лейтенант, генерал-полковник, генерал армии.

Высшее воинское звание ВС РФ – маршал армии. 21 ноября 1997 года звание Маршала Российской Федерации было присвоено Министру обороны России Игорю Дмитриевичу Сергееву. По настоящее время звание Маршала Российской Федерации более никому не присваивалось.

Повышение уровня профессионализма личного состава воинских частей, одна из целей военной реформы. В первую очередь это касается военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. В целях всесторонней и объективной оценки указанной категории военнослужащих, определения их соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования, а также определения предназначения граждан, пребывающих в запасе, проводится *аттестация*.

Основными задачами аттестации военнослужащих являются:

а) определение соответствия военнослужащих занимаемым воинским должностям и перспектив их дальнейшего служебного использования;

б) подбор военнослужащих для назначения на воинские должности, определение целесообразности заключения новых контрактов с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, а также отбор кандидатов для направления на учебу;

в) создание резерва кандидатов для выдвижения и направления на учебу;

г) определение служебного предназначения выпускников военно-учебных заведений;

д) представление военнослужащих к награждению государственными наградами Российской Федерации и присвоению очередных воинских званий досрочно и на одну ступень выше воинских званий, предусмотренных штатом для занимаемых воинских должностей;

е) оценка причин, которые могут служить основанием для досрочного увольнения военнослужащего с военной службы.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, аттестуются не менее чем за четыре месяца до истечения срока военной службы, но не реже чем через каждые пять лет прохождения военной службы, а также по окончании военно-учебного заведения, адъюнктуры, военной докторантуры.

Для проведения аттестации, а также решения иных вопросов прохождения военной службы в воинских частях от отдельного батальона, равных ему и выше создаются аттестационные комиссии. Аттестационная комиссия подотчетна командиру воинской части, в которой она создана.

Согласно ст. 50 ФЗ «О воинской обязанности и военной службы» **увольнение с военной службы** может производиться:

1. В запас – при признании гражданина годным либо ограниченно годным к несению военной службы и при условии, что не достигнут максимальный возраст для нахождения его в запасе.

2. В отставку – производится при признании гражданина негодным к несению военной службы, а также в случае достижения максимального возраста.

Особенности военной службы, выделяющие ее в особый вид федеральной государственной службы, обуславливают существование особенностей **правового статуса** военнослужащего как специфического субъекта права.

Под статусом военнослужащих следует понимать совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных настоящим Федеральным законом, федераль-

ными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Права и обязанности военнослужащих – это установленные государством меры возможного и дозволенного поведения личности, в том числе военнослужащего, в области экономических, политических и иных общественных отношений, включая и отношения, связанные с военной службой.

Военнослужащие находятся под защитой государства, каждому гарантируется судебная защита прав и свобод. В Российской Федерации военнослужащему гарантируется право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на труд и отдых, на жилище и т.д. Военнослужащие обеспечиваются денежным довольствием²¹.

Обязанности военнослужащих делятся на общегражданские и военно-служебные. Общегражданские обязанности устанавливаются Конституцией Российской Федерации и законодательными актами. К ним в частности относятся: обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; уважать законные права и интересы других лиц.

Военно-служебные обязанности военнослужащих возникают у военнослужащих в связи с поступлением на военную службу. Эти обязанности также можно разделить на общие, должностные и специальные.

Общим обязанности военнослужащих определяются существом воинского долга. К ним, в частности относятся: обязанность быть верным Военной присяге; беззаветно служить своему народу; защищать Отечество мужественно и умело; совершенствовать воинское мастерство; дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом и т.д.

Каждый военнослужащий имеет должностные обязанности, которые определяют объем и пределы практического выполнения порученных ему согласно занимаемой должности функций и задач.

Специальные обязанности возникают в связи с возложением на военнослужащего задания, выполнение которого выходит за пределы его должностных обязанностей, и носят, как правило, временный характер, например при несении караула.

Одним из направлений поддержания высокой боевой готовности и боеспособности войск является обеспечение достаточного уровня социальной защищенности военнослужащих и членов их семей.

Государство обязуется осуществлять особую социальную защиту военнослужащих, как в момент службы, так и после отставки или увольнения. Финансирование производится исключительно из федерального бюджета. Средства Пенсионного и других фондов РФ в данных мероприятиях не участвуют.

Социальное обеспечение военнослужащих включает в себя несколько видов обеспечения:

- денежное вознаграждение;

²¹ О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат: федер. закон от 07.11.2011 № 306-ФЗ // Доступ СПС «Консультант Плюс»

- вещевое обеспечение;
- продовольственное довольствие.

Все военнослужащие независимо от воинского звания и должности равны перед законом и несут ответственность, установленную для граждан Российской Федерации, с учетом особенностей своего правового положения.

Дисциплинарную ответственность военнослужащие несут за проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины, норм морали и воинской чести, на основании и в порядке, установленных Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации.

Административную ответственность военнослужащие несут на общих основаниях в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. При этом к военнослужащим не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, исправительных работ, а к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, курсантам военных профессиональных образовательных организаций, военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы – также в виде административного штрафа.

Гражданско-правовую ответственность военнослужащие несут за неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотренных гражданским законодательством обязательств, за ущерб, причиненный государству, юридическим лицам, гражданам, и в других случаях, предусмотренных законодательством.

Материальную ответственность военнослужащие несут за материальный ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, в соответствии с Положением о материальной ответственности военнослужащих.

Уголовную ответственность военнослужащие несут за совершенные преступления в соответствии с уголовным законодательством Российской Федерации.

За совершенные правонарушения военнослужащие привлекаются, как правило, к одному виду ответственности. Военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному или административному взысканию в связи с совершением правонарушения, не освобождаются от уголовной ответственности за это правонарушение.

Глава 2

Правовое регулирование государственной службы в правоохранительных органах

К основным задачам граждан, состоящих на службе в правоохранительных органах, относится защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение общественной безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью. Сотрудники правоохранительных органов являются должностными лицами. Как представители власти они наделены широкими

властными полномочиями, в том числе правом применять принудительные меры, пресекать неправомерные действия (требовать прекращения неправомерных действий, доставлять, задерживать граждан, изымать имущество и документы, применять оружие и т. д.). Они имеют специальные удостоверения, знаки отличия, форменную одежду, а во многих случаях и огнестрельное оружие.

Правовой статус сотрудников правоохранительных органов и процесс прохождения ими федеральной государственной службы регламентируется отдельными нормативными актами в зависимости от конкретного органа, в котором проходит службу гражданин.

Правовое регулирование государственной службы в прокуратуре Российской Федерации

История органов прокуратуры берет свое начало с издания 12 января 1722 года Именного Высочайшего Указа Петра I Правительствующему Сенату: «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». При создании прокуратуры Петром I перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония».

В настоящее время основное направление деятельности прокуратуры это борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства РФ.

Согласно ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» **прокуратура Российской Федерации** – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Систему прокуратуры Российской Федерации возглавляет Генеральная прокуратура Российской Федерации во главе с Генеральным прокурором РФ. В подчинении находятся прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Служба в органах и организациях прокуратуры является одним из видов федеральной государственной службы (ст. 40 ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ»).

Прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требований ФЗ «О прокуратуре РФ».

Служба в органах и организациях прокуратуры строится на **принципах** и условиях, установленных законодательством о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных законодательством о прокуратуре. Непосредственно ФЗ «О прокуратуре» не регламентирует данные принципы.

В учебной литературе²² к принципам службы в органах прокуратуры относят:

- требование законности, выражающееся в соблюдении Конституции РФ, трудового и другого законодательства, регулирующего деятельность и прохождение службы прокурорскими работниками;
- равный доступ граждан к службе и единство требований к прохождению службы в органах прокуратуры с учетом профессиональной, моральной и возрастной пригодности, безупречности репутации;
- сочетание гласности и конфиденциальности при подборе, расстановке и использовании кадров органов прокуратуры и при осуществлении ими государственной службы;
- профессионализм и компетентность прокурорских работников, предполагающих высокую степень выполнения обязанностей по должности и достаточный объем знаний, умений и навыков для успешной реализации функциональных обязанностей;
- внепартийность службы;
- стабильность и ротацию кадров прокуратуры в сочетании с правом на продвижение по службе по результатам труда с учетом способностей и квалификации.

Применительно к служебно-правовым отношениям С.Н. Братановский отмечает следующие принципы:

- единство системы органов прокуратуры,
- централизация системы органов прокуратуры,
- независимость деятельности,
- законность деятельности,
- гласность²³.

Правовую основу службы в органах прокуратуры составляют следующие нормативно-правовые акты: Конституция РФ, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», от 02.11.2011 № 378 «Об утверждении Квалификационной характеристики должности (квалификационных требований к должности) помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора», Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от

²² Прокурорский надзор. В 2 т. Том 1. Общая часть : учебник для академического бакалавриата / Ю. Е. Винокуров, А. Ю. Винокуров ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2016. С. 87.

²³ Братановский С. Н. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Братановский С. Н., Стрельников В. В. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. – 150 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/1176>. С. 50.

17.03.2010 № 114, а также иные нормативно-правовые акты, в том числе и законодательство РФ о труде (Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ).

Прокуратура РФ занимает особое место в системе государственного устройства, являясь независимым правоохранительным органом, обеспечивающим соблюдение законности в Российской Федерации. В связи с этим, при **поступлении на службу** в органы прокуратуры к кандидатам предъявляются особые требования.

В соответствии со статьей 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» *кандидатами для назначения на должность прокурорского работника* могут быть граждане Российской Федерации, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет согласно медицинскому заключению заболевание, препятствующее поступлению на службу и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника;
- состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Профессиональный отбор кандидатов на замещение должностей прокурорских работников предполагает всестороннее изучение их личности и профессиональной пригодности, применительно как к общим требованиям, предъявляемым к прокурорским работникам, так и к конкретной должности. Общие требования к прокурорским работникам включают:

- а) наличие высшего юридического образования;
- б) соответствие состояния здоровья условиям службы и профессиональным обязанностям;
- в) профессиональные и моральные качества, необходимые для работы в должности прокурорского работника;

г) способность выполнять надлежащим образом обязанности прокурорского работника.

Дополнительные требования предопределяются специфическими условиями выполнения обязанностей в связи с конкретным видом деятельности и занимаемой должностью.

Профессиональный отбор осуществляется по следующим критериям: медицинскому, психологическому и образовательному.

Медицинский критерий предполагает изучение общего состояния физического и психического здоровья кандидата (эти лица не должны состоять на учете в наркологическом, психиатрическом диспансерах, быть лишены жизненно важных функций). При приеме на должность прокурорского работника в обязательном порядке проводится медицинское освидетельствование.

Психологический критерий включает в себя определенные психологические свойства и личностные качества кандидата, его мотивационную сферу. Перечень моральных качеств и психологических свойств личности, необходимых для помощника прокурора города, района, приравненного к ним прокурора, содержится в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2011 № 378²⁴.

При проведении психологического обследования оценивается наличие следующих четырех основных блоков профессионально важных свойств и личностных качеств кандидата.

I. Морально-нравственные качества и мотивационные характеристики индивида (высокий уровень социальной адаптации, воспитания и культуры, развитое правосознание, социальная и служебная ответственность, честность, самостоятельность, принципиальность, обязательность, добросовестность, исполнительность, дисциплинированность, чуткость, скромность, нравственная чистота).

II. Развитые познавательные способности (интеллект, эрудиция, творческое мышление, интуиция, аналитические способности, проницательность, понимание сущности и государственной значимости прокурорской деятельности, умение оперативно воспринимать новые профессиональные знания, умения, навыки и адаптировать их к целям и задачам прокурорской деятельности).

III. Эмоционально-волевая устойчивость личности (высокая работоспособность, сила воли, уравновешенность, устойчивость к стрессу и психофизическим перегрузкам, самообладание и выносливость в ситуациях длительных и интенсивных физических и психических перегрузок).

IV. Развитые коммуникативные способности (свободное владение вербальными и невербальными средствами общения; устной и письменной речью, вежливость, тактичность, уважительное отношение к людям, способность устанавливать и поддерживать служебные отношения, умение вести деловую беседу, в конфликтных ситуациях избирать и проводить правильную линию поведения с сохранением тактичности, независимости, требовательности и принци-

²⁴ Об утверждении Квалификационной характеристики должности (квалификационных требований к должности) помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора: приказ Генпрокуратуры РФ от 02.11.2011 № 378 // Доступ СПС «Консультант Плюс».

пиальности в любых ситуациях).

Образовательный критерий включает наличие юридических знаний, высокого уровня образованности, общей культуры, необходимых работнику для успешного выполнения служебных обязанностей.

Подтверждением наличия высшего юридического образования является диплом об окончании образовательной организации высшего образования, имеющей государственную аккредитацию и соответствующую лицензию на право ведения образовательной деятельности. Предпочтение отдается выпускникам ведущих федеральных государственных образовательных организаций юридического профиля или имеющих в своей структуре функционирующие в течение длительного времени юридические институты или факультеты.

Для определения профессиональных знаний кандидата на должность прокурорского работника в прокуратуре города проводится квалификационное тестирование.

Для определенных **категорий работников органов прокуратуры** законом установлены дополнительные требования по возрасту и стажу работы. Например, в соответствии с 2 ст. 16.1 ФЗ «О прокуратуре РФ» на должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора назначается гражданин Российской Федерации не моложе 27 лет и имеющий стаж службы (работы) не менее пяти лет в органах и организациях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классов чин.

При приеме на службу в органы прокуратуры необходимо руководствоваться требованиями закона, содержащими **ограничения, запреты и обязанности**, распространяющиеся на прокурорского работника, как на государственного служащего, установленные Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (указанные в статьях 17, 18, 20, 20.1).

Назначение на должность Генерального прокурора, его заместителей, прокуроров и прокурорских работников осуществляется в соответствии с нормами, установленными ст. ст. 12, 12.1, 15.1, 16.1 ФЗ «О прокуратуре РФ».

- Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации;

- заместители Генерального прокурора РФ проходят двухэтапное назначение. Первоначально Генеральный прокурор Российской Федерации вносит Президенту Российской Федерации представления о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. Окончательное назначение на должность возложено на Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации;

- Прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокуро-

ра Российской Федерации, согласованному с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской Федерации;

- Иные прокуроры – военные и другие специализированные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации;

- Прокуроры городов и районов, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации;

Кроме того, согласно ст. 40.5 ФЗ «О прокуратуре» Генеральный прокурор Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности:

- в Генеральной прокуратуре Российской Федерации – начальников главных управлений, управлений и отделов и их заместителей, советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, помощников и помощников по особым поручениям Генерального прокурора Российской Федерации, помощников по особым поручениям первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, старших прокуроров и прокуроров главных управлений, управлений и отделов и их помощников.

- заместителей прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров;

- ректоров (директоров), проректоров (заместителей директоров) научных и образовательных организаций прокуратуры, а также директоров филиалов научных и образовательных организаций прокуратуры и их заместителей.

Прокурор субъекта Российской Федерации, приравненные к нему прокуроры назначают на должность и освобождают от должности:

- работников аппарата соответствующей прокуратуры, за исключением своих заместителей;

- заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.

Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры назначают на должность и освобождают от должности работников, не занимающих должности прокуроров.

Ключевое место **в прохождении службы** в органах и организациях прокуратуры РФ занимает **аттестация прокурорских работников**, которая проводится с целью определения их соответствия занимаемой должности, укрепления служебной дисциплины.

Аттестации подлежат прокурорские работники, имеющие классные чины либо занимающие должности, по которым предусмотрено присвоение классных чинов. Порядок проведения аттестации регулируется Приказом Генпрокуратуры России от 20.06.2012 № 242 (ред. от 22.04.2015) «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации».

Аттестация прокурорских работников призвана способствовать:

- совершенствованию деятельности органов и учреждений прокуратуры по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров;
- определению уровня профессиональной подготовки работников;
- повышению ответственности работников за результаты служебной деятельности и укреплению трудовой дисциплины;
- созданию кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности;
- решению вопросов о присвоении работникам первоначальных классных чинов;
- подготовке предложений о рассмотрении на заседании Комиссии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров и продлению их полномочий.

Аттестация работника проводится не реже одного раза в пять лет. Внеочередная аттестация, например, может проводиться при наличии существенных упущений по службе.

По результатам аттестации аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- о соответствии занимаемой должности;
- о неполном служебном соответствии занимаемой должности;
- о несоответствии занимаемой должности.

Порядок присвоения классных чинов прокурорским работникам регламентируется Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации²⁵. Классные чины прокурорских работников – это личные служебные разряды, присваиваемые работникам прокуратуры в соответствии со ст. 41 ФЗ «О прокуратуре РФ». Они присваиваются в соответствии с занимаемой должностью и стажем работы, свидетельствуя о служебном и профессиональном росте работника.

Итак, в системе прокуратуры Российской Федерации устанавливаются следующие классные чины:

- младший юрист;
- юрист 3 класса;
- юрист 2 класса;
- юрист 1 класса;
- младший советник юстиции;
- советник юстиции;
- старший советник юстиции;
- государственный советник юстиции 3 класса;
- государственный советник юстиции 2 класса;
- государственный советник юстиции 1 класса;

²⁵ О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (вместе с «Положением о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 21.11.2012 № 1563 (ред. от 18.12.2016) // Доступ СПС «Консультант ПЛЮС».

действительный государственный советник юстиции.

Устанавливаются следующие сроки пребывания в классном чине:

младший юрист – один год или до получения высшего юридического образования;

юрист 3 класса – два года;

юрист 2 класса – два года;

юрист 1 класса – три года;

младший советник юстиции – три года;

советник юстиции – четыре года.

Классный чин действительного государственного советника юстиции присваивается Президентом Российской Федерации.

Служба в органах и организациях прокуратуры **прекращается при увольнении прокурорского работника**. Предусмотрены, как общие основания для увольнения, в Трудовом кодексе РФ, так и специальные – ч. 1 ст. 43 ФЗ «О прокуратуре РФ». Например, нарушения Присяги прокурора, а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника.

Правовой статус прокурорских работников представляет собой совокупность прав, обязанностей, а также ответственность, установленных и обеспечиваемых государством. Приобретение правового статуса работников прокуратуры связано с моментом поступления на службу в органы и организации прокуратуры.

В Федеральном законе «О прокуратуре РФ» не определены общие права и обязанности прокурорского работника. Конкретные права и обязанности работников прокуратуры определяются применительно к исполнению ими своих должностных обязанностей.

Прокурорские работники наделены широким спектром *полномочий*, которые обусловлены возложенными на них функциями при осуществлении надзора за исполнением законов (ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ»), за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ»), за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 30 ФЗ «О прокуратуре РФ»), за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (ст. 33 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

Прокурорский работник в служебной и во внеслужебной деятельности *обязан*²⁶:

- неукоснительно соблюдать Конституцию РФ, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также иные нормативные правовые акты, нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, руководствоваться правилами поведения, установленными Кодексом этики прокурорского работ-

²⁶ Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры РФ от 17.03.2010 № 114 (ред. от 22.04.2011) // Доступ СПС «Консультант Плюс»

ника, Присягой прокурора, и общепринятыми нормами морали и нравственности, основанными на принципах законности, справедливости, независимости, объективности, честности и гуманизма;

- руководствоваться принципом равенства граждан независимо от их пола, возраста, расы, национальности, религиозной принадлежности, имущественного положения, рода занятий и иных имеющихся между ними различий, не оказывая предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам либо общественным организациям;

- стремиться в любой ситуации сохранять личное достоинство, быть образцом поведения, добропорядочности и честности во всех сферах общественной жизни;

- избегать личных и финансовых связей, конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его чести и достоинству, репутации прокуратуры Российской Федерации;

- воздерживаться от любых действий, которые могут быть расценены как оказание покровительства каким бы то ни было лицам в целях приобретения ими прав, освобождения от обязанности или ответственности;

- не допускать незаконного вмешательства в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций;

- постоянно повышать профессиональную квалификацию, общеобразовательный и культурный уровень.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорскими работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры имеют право налагать на них следующие *дисциплинарные взыскания*:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в классном чине;
- лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из органов прокуратуры.

Кроме того, прокурорские работники могут быть привлечены к *административной и уголовной ответственности*, но в особом порядке, так как проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры (ст. 42 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

В РФ прокурорский работник, как и любой служащий государственного органа, находится под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, а в исключительных случаях также иные

лица, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности прокуроров, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность. Под такой же защитой находится имущество указанных лиц.

Большинство мер правовой защиты и социальной поддержки прокуроров изложено в ФЗ «О прокуратуре РФ». Так, например, согласно ч. 1 ст. 44 указанного ФЗ денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, за выслугу лет, за особые условия службы; процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, под службой в органах и организациях прокуратуры РФ следует понимать профессиональную деятельность государственных служащих органов и организаций прокуратуры РФ, направленную на соблюдение прав и законных интересов граждан, общества и государства.

Правовое регулирование государственной службы в Следственном комитете Российской Федерации

Идея создания следственного ведомства, независимого от иных органов государственной власти, была реализована Петром I в ходе судебной реформы. В 1713 г. были учреждены первые специализированные следственные органы России – «майорские» следственные канцелярии, которые были подчинены непосредственно Петру I. К подследственности этих органов были отнесены дела о наиболее опасных деяниях, посягающих на основы государственности, в первую очередь о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов государственной власти (взяточничество, казнокрадство, служебные подлоги, мошенничество).

На современном этапе развития Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Согласно ст. 12 ФЗ от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и ст. 9 Положения о Следственном комитете Российской Федерации²⁷ в систему Следственного комитета РФ входят:

- 1) центральный аппарат Следственного комитета;
- 2) главные следственные управления и следственные управления Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и приравненные к

²⁷ О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017); Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 22.12.2016) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации») // Доступ СПС «Консультант Плюс».

ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета;

3) межрайонные следственные отделы, следственные отделы и следственные отделения Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные), следственные подразделения Следственного комитета.

В центральном аппарате Следственного комитета создаются подразделения:

1) главные управления и управления (в том числе управления в составе главных управлений);

2) отделы (в том числе в составе главных управлений и управлений);

3) отделения (в том числе в составе главных управлений, управлений и отделов).

В аппаратах главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и приравненных к ним специализированных (в том числе военных) следственных управлений Следственного комитета создаются подразделения: управления, отделы и отделения.

В систему Следственного комитета также входят: научные, образовательные, санаторно-курортные и иные подразделения.

Служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой, которую проходят сотрудники Следственного комитета в соответствии с ФЗ «О Следственном комитете РФ» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Сотрудники Следственного комитета являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по замещаемой должности федеральной государственной службы с учетом особенностей, предусмотренных нормативными правовыми актами РФ.

На сотрудников Следственного комитета (кроме военнослужащих) распространяется трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными ФЗ «О Следственном комитете РФ».

Основополагающими началами для государственного служащего Следственного комитета РФ являются **принципы деятельности** данного государственного органа, изложенные в ст. 5 ФЗ «О следственном комитете РФ»:

- единство и централизация СК России;
- независимость;
- гласность;
- беспартийность;
- не допустимость совмещения службы с другими видами возмездной деятельности, кроме научной, творческой и преподавательской.

Правовую основу службы в СК России составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О Следственном комитете Российской Федерации», Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 22.12.2016) «Вопросы деятельности Следственного комитета Россий-

ской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»), а также ряд ведомственных приказов, например, Приказ СК России от 14.01.2015 № 3 «Об утверждении Положения о порядке установления и выплаты сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации доплаты за особые условия службы и доплаты за сложность, напряженность и высокие достижения в службе».

К сотруднику Следственного комитета предъявляются особые требования. Это не только набор личных качеств, но и требования, установленные в ст. 16 ФЗ «О Следственном комитете РФ».

Сотрудниками Следственного комитета могут быть:

- граждане РФ, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе;

На должности следователей (районных, городских и приравненных к ним отделов и отделений) в исключительных случаях могут назначаться студенты, обучающиеся по специальности или направлению подготовки в области юриспруденции не менее половины от установленного срока и не имеющие академической задолженности.

- способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности;

- обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами.

Гражданин не может быть принят на службу в Следственный комитет, если он:

- признан недееспособным или ограниченно дееспособным;
- был осужден за преступление по приговору суда, имеет или имел судимость, против него возбуждено уголовное дело либо прекращено по нереабилитирующим основаниям;

- имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу;

- состоит в близком родстве или свойстве с сотрудником или федеральным государственным гражданским служащим Следственного комитета и если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- вышел из гражданства РФ либо имеет гражданство другого государства;

- представил подложные документы или заведомо ложные сведения при поступлении на службу;

- не представил или представил заведомо ложные сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;

- не соблюдал ограничения и не исполнял обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

- отказался от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну.

На сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих Следственного комитета распространяются **ограничения, запреты и обязан-**

ности, установленные также: Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», статьями 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Кроме того, для руководителей ГСУ и следственных управлений по субъектам РФ, следственных отделов и отделений по районам, городам предъявляются дополнительные требования к возрасту и стажу работы по юридической специальности в следственных органах федеральных органов исполнительной власти, органах прокуратуры, судебных органах.

Назначение на ключевые должности и освобождение от должности (Председатель Следственного комитета, его заместители; руководители главных следственных управлений, следственных управлений по субъектам РФ, их первые заместители и заместители, приравненные к ним руководители и их заместители; а также иные должностные лица, для должностей которых перечнем предусмотрены высшие специальные звания) осуществляется Президентом РФ.

Важным этапом прохождения службы в СК России является **аттестация** государственного служащего, которая проводится в целях определения их соответствия замещаемой должности и уровня их квалификации. Порядок ее прохождения закреплен в Приказе СК России от 14.01.2016 № 4 «Об утверждении Положения об аттестационных комиссиях Следственного комитета Российской Федерации».

Аттестация на соответствие замещаемой должности может быть первичной, очередной и внеочередной.

Первичной аттестации подлежат сотрудники, имеющие высшее профессиональное образование и стаж службы в системе Следственного комитета не менее шести месяцев.

Очередная аттестация на соответствие сотрудников замещаемой должности проводится не реже одного раза в пять лет.

Внеочередная аттестация сотрудников проводится:

- а) при представлении к государственной награде Российской Федерации;
- б) при ненадлежащем исполнении возложенных на них служебных обязанностей;
- в) при перерыве службы в системе Следственного комитета (не менее 6 месяцев);
- г) по просьбе самих сотрудников;
- д) по истечении шести месяцев службы в должностях, назначение на которые осуществляется Президентом Российской Федерации;
- е) при присвоении квалификационного класса заместителю Председателя Следственного комитета Российской Федерации – руководителю Главного военного следственного управления, его первому заместителю и заместителям.

По результатам рассмотрения аттестаций аттестационными комиссиями принимаются основной вывод, а также дополнительные выводы и даются рекомендации.

К основным относятся выводы:

- о соответствии сотрудника замещаемой должности;
- о неполном соответствии замещаемой должности;
- о несоответствии замещаемой должности.

В качестве дополнительных выводов и рекомендаций могут быть указаны например, о представлении сотрудника к государственной награде Российской Федерации, о назначении на вышестоящую должность.

Одним из элементов прохождения службы в Следственном комитете РФ является **присвоение первого или очередного специального звания**.

Специальные звания сотрудников Следственного комитета

1) младшие специальные звания:

- а) младший лейтенант юстиции;
- б) лейтенант юстиции;
- в) старший лейтенант юстиции;
- г) капитан юстиции;

2) старшие специальные звания:

- а) майор юстиции;
- б) подполковник юстиции;
- в) полковник юстиции;

3) высшие специальные звания:

- а) генерал-майор юстиции;
- б) генерал-лейтенант юстиции;
- в) генерал-полковник юстиции;
- г) генерал юстиции РФ.

Правовой статус сотрудников Следственного комитета РФ, в том числе следователей Следственного комитета РФ, определяется спецификой выполняемых ими функций и задач. Это обусловлено тем, что сотрудники Следственного комитета РФ наделены властными полномочиями в целях осуществления уголовно-процессуальной деятельности в форме предварительного расследования.

Особое место в федеральной государственной службе в органах Следственного комитета РФ имеет институт поощрения и ответственности сотрудников Следственного комитета РФ. Так, в соответствии со ст. 27 ФЗ «О следственном комитете РФ» за добросовестное исполнение сотрудником Следственного комитета своих служебных обязанностей, безупречную и эффективную службу в Следственном комитете, выполнение заданий особой важности и сложности применяются следующие поощрения:

- 1) объявление благодарности;
- 2) награждение Почетной грамотой;
- 3) занесение на Доску почета, в Книгу почета;
- 4) выплата денежной премии;
- 5) награждение подарком;
- 6) награждение ценным подарком и т.д.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение, а также за совершение соответствующих правонарушений сотрудник Следственного комитета РФ несет соответствующие виды юридической ответственности. Наиболее распространенным видом юридической ответственности, который применяется к сотруднику Следственного комитета РФ, является применение к нему дисциплинарной ответственности.

Основанием применения дисциплинарной ответственности на сотрудника Следственного комитета РФ является неисполнение или ненадлежащее исполнение им служебных обязанностей, а также совершение проступков, порочащих честь сотрудника Следственного комитета.

В связи с этим к нему могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- понижение в специальном звании;
- лишение медалей Следственного комитета;
- лишение нагрудного знака «Почетный сотрудник Следственного комитета Российской Федерации»;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение из Следственного комитета РФ по соответствующему основанию (ч. 1 ст. 28 вышеуказанного Закона).

Другими основаниями применения дисциплинарных взысканий на сотрудника Следственного комитета РФ и применение особого вида дисциплинарного взыскания, увольнение его в связи с утратой доверия, является, например, неприятие сотрудником Следственного комитета РФ мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. Общие основания увольнения со службы в Следственном комитете России предусмотрены в ст. 30 указанного ФЗ.

Кроме дисциплинарной ответственности к сотруднику Следственного комитета РФ может быть применена уголовная ответственность (ст. 29 ФЗ «О Следственном комитете РФ»).

Для обеспечения качественного исполнения сотрудником Следственного комитета РФ своих должностных обязанностей, реализации прав на него распространяются установленные федеральным законодательством гарантии его служебной деятельности.

Одной из гарантий деятельности сотрудника Следственного комитета РФ является предоставление ему ежегодного основного оплачиваемого отпуска продолжительностью 30 календарных дней (без учета времени следования к месту проведения отпуска и обратно).

Таким образом, по правовой природе государственная служба в органах Следственного комитета РФ относится, к службе в правоохранительных органах. Однако в системе Следственного комитета РФ предусматривается государ-

ственная гражданская служба, а в системе военно-следственных органов – военная служба.

Правовое регулирование государственной службы в МВД России

Сложная кадровая ситуация, сложившаяся в органах внутренних дел в 1990–2000-е гг., и обусловленное этим снижение доверия к данному виду правоохранительных органов стали решающим фактором для начала реформирования системы МВД России. Отправной точкой считается Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». Данный нормативно-правовой акт предусматривал, в частности, сокращение численности сотрудников органов внутренних дел на 20 процентов, пересмотр порядка отбора кандидатов для службы в органах внутренних дел с учетом морально-этических и психологических качеств в целях повышения уровня профессионализма сотрудников органов внутренних дел, разработку комплекса антикоррупционных мероприятий, таких как ротация руководящего состава органов внутренних дел.

В настоящий момент реформирование продолжается, так в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации включены Главное управление по вопросам миграции, Главное управление по контролю за оборотом наркотиков, действующие до этого как отдельные федеральные службы. На базе внутренних войск МВД России создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия), не входящая в состав МВД России.

Перспективной задачей также является частичная «демилитаризация» государственной службы в системе МВД России. Речь идет об увеличении числа должностей федеральной государственной гражданской службы за счет сокращения должностей сотрудников. В научной литературе отмечается, что это позволит сделать шаг в направлении трансформации системы МВД России из сугубо силовой структуры, которой она даже после реформ последних лет продолжает оставаться и, что совсем немаловажно, восприниматься гражданами и обществом в целом, в структуру хотя бы отчасти гражданскую. Как известно, в экономически развитых правовых демократических государствах современного мира та же полиция в процессе ее эволюции во многом превратилась из силовой структуры в структуру сервисную, предоставляющую пусть во многом и специфические, но государственные услуги²⁸.

На современном этапе основными **задачами МВД России** являются:

- 1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

²⁸ Гришковец А. А. Проблемы совершенствования государственной службы в системе МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. Краснодар, 2016. С. 110.

3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;

4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;

5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;

6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации²⁹ определяет, что **Министерство внутренних дел Российской Федерации** (МВД России) – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

В единую централизованную **систему МВД России** входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, загранаппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

*Структура Центрального аппарата МВД России*³⁰ представлена Министром внутренних дел Российской Федерации, первым заместителем, статс-секретарем, заместителями министра; департаментами, например Следственный департамент; Главными управлениями, например, Главное управление

²⁹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // Доступ СПС «Консультант Плюс»

³⁰ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 21.12.2016) // Доступ СПС «Консультант Плюс».

уголовного розыска, Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; Управлениями, например, Управление по организации дознания и т.д.

В свою очередь **служба в органах внутренних дел** – это федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены Федеральным законом № 342-ФЗ от 30.11.2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с основными **принципами** построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации, установленными Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Непосредственно принципами службы в органах внутренних дел являются:

1) единоначалие и субординация (подчиненность) на службе в органах внутренних дел;

2) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел и создание возможностей для продвижения по службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами сотрудника органов внутренних дел;

3) взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.

Правовую основу службы в системе МВД России (а также регулирование правоотношений, связанных со службой в органах внутренних дел) составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Несмотря на проводимые реформы, в любом случае, служба в системе МВД требует от сотрудника проявления самых лучших его качеств: честности, порядочности, желая и готовности прийти на помощь людям.

На службу в органы внутренних дел **могут поступать** граждане, достигшие возраста 18 лет. В образовательные организации высшего образования МВД России для обучения по очной форме вправе поступать граждане, не достигшие возраста 18 лет.

Предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел составляет: 35 лет – для замещения должностей в органах внутренних дел; 25 лет – для поступления в образовательные организации высшего образования МВД России для обучения по очной форме.

Прием граждан на службу осуществляется независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Кандидаты на службу должны владеть государственным языком Российской Федерации, быть способными по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел.

Гражданин **не может быть принят на службу** в органы внутренних дел в следующих случаях:

1) имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на его постоянное проживание на территории иностранного государства;

2) является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;

3) неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

4) подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;

5) не согласен соблюдать ограничения и запреты, исполнять обязанности и нести ответственность, если эти ограничения, запреты, обязанности и ответственность установлены для сотрудников органов внутренних дел настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Кроме того, на кандидата для прохождения службы в ОВД распространяется ряд **запретов и ограничений**, предусмотренных пунктами 1, 2, 4 – 9 части 1 статьи 14 ФЗ «О службе в ОВД РФ».

Так, действующий сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в органах внутренних дел в следующих случаях:

1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

2) осуждение его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной;

3) прекращение в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника органов внутренних дел на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;

4) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности связано с использованием таких сведений;

5) несоответствие требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

6) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником органов внутренних дел, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

7) выход из гражданства Российской Федерации;

8) приобретение или наличие гражданства (подданства) иностранного государства;

9) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел.

На сотрудника органов внутренних дел также распространяются *ограничения, запреты и обязанности*, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 27 июля 2004 года 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-разыскной деятельности.

Порядок поступления на службу в ОВД детально регламентирован главой 4 ФЗ «О службе в ОВД РФ». Правоотношения на службе в органах внутренних дел между Российской Федерацией и гражданином возникают и осуществляются на основании контракта. Гражданин, поступающий на службу в органы внутренних дел, в целях проверки уровня его подготовки и соответствия должности в органах внутренних дел, на замещение которой он претендует, обязан пройти испытательный срок от двух до шести месяцев. В этот период он обладает статусом стажера без присвоения специального звания. Назначение на отдельные должности в органах внутренних дел (речь идет о должностях в учебных и научных подразделениях образовательных организаций системы МВД России, например, доцент, главный научный сотрудник)

осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности в органах внутренних дел, их соответствия установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности.

Назначение на должности высшего начальствующего состава и освобождение от этих должностей осуществляются Президентом Российской Федерации. Назначение на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава осуществляется на основании приказ МВД России от 30.11.2012 № 1065 «О некоторых вопросах назначения на должности в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»³¹.

Одним из обязательных этапов прохождения службы в ОВД является **аттестация**, под которой следует понимать проводимую в специальной организационно-правовой форме руководителями органов внутренних дел различных уровней периодическую оценку личных, деловых и моральных качеств сотрудников, направленную на совершенствование их деятельности, повышение эффективности работы, а также улучшения подбора, расстановки, воспитания и обучения кадров, стимулирование роста их профессиональной квалификации, инициативы, творческой активности и ответственности.

Непосредственная *цель* аттестации указана в ст. 33 ФЗ «О службе в ОВД» – это определения соответствия сотрудника ОВД замещаемой должности в органах внутренних дел.

Аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится один раз в четыре года. В случае назначения сотрудника на другую должность в органах внутренних дел его аттестация проводится не ранее чем через один год после назначения.

По результатам аттестации сотрудника органов внутренних дел аттестационная комиссия принимает одну из следующих рекомендаций:

- 1) сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел;
- 2) сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и рекомендуется для назначения на вышестоящую должность в органах внутренних дел;
- 3) сотрудник соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит включению в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности в органах внутренних дел;

³¹ О некоторых вопросах назначения на должности в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 30.11.2012 № 1065 (ред. от 30.09.2016) (вместе с «Порядком назначения на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации», «Порядком представления сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации к увольнению со службы в органах внутренних дел Российской Федерации и оформления документов, связанных с прекращением или расторжением контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации, увольнением со службы в органах внутренних дел Российской Федерации и исключением из реестра сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации») (Зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2012 № 26499) // Доступ СПС «Консультант Плюс»

4) аттестацию сотрудника следует перенести на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника), либо для получения сотрудником дополнительного профессионального образования с последующим переводом на иную должность в органах внутренних дел или без такового;

5) сотрудник не соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит переводу на нижестоящую должность в органах внутренних дел;

6) сотрудник не соответствует замещаемой должности в органах внутренних дел и подлежит увольнению со службы в органах внутренних дел.

Присвоение первого или очередного специального звания, как элемент прохождения службы в ОВД, создает необходимые предпосылки для устойчивого служебно-правового положения сотрудников. По специальным званиям устанавливаются отношения подчиненности и старшинства между сотрудниками³².

Первое специальное звание присваивается гражданину, впервые поступившему на службу в органы внутренних дел, при назначении на должность в органах внутренних дел.

К первому специальному званию относятся такие, как:

1) рядовой полиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции – при назначении на должность рядового состава, а также при зачислении в образовательную организацию высшего образования или научную организацию федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя;

2) младший сержант полиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции – при назначении на должность младшего начальствующего состава;

3) младший лейтенант полиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции – при назначении на должность среднего начальствующего состава.

Очередные специальные звания присваиваются сотруднику органов внутренних дел последовательно по истечении срока, установленного для прохождения службы в органах внутренних дел в предыдущем специальном звании, и при условии, что сотрудник замещает должность в органах внутренних дел, по которой предусмотрено специальное звание, равное специальному званию, присваиваемому сотруднику, или более высокое, чем специальное звание, присваиваемое сотруднику. Так, например, согласно ст. 42 ФЗ «О службе в ОВД» для присвоения звания майора юстиции (полиции, внутренней службы) устанавливается срок выслуги равный четырем годам.

Правовой статус сотрудника ОВД определяются в первую очередь тем, что сотрудник органов внутренних дел – это гражданин, который взял на себя

³² Организация кадровой работы в органах внутренних дел: Курс лекций / Н. П. Маюров, В. С. Бялт и др. – М., ДГСК МВД России. 2012. С. 67.

обязательства по прохождению федеральной государственной службы в органах внутренних дел в должности рядового или начальствующего состава и которому в установленном порядке присвоено специальное звание рядового или начальствующего состава.

При осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности; проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам, в пределах служебных полномочий оказывать им содействие в реализации их прав и свобод и т.д.

Основные *обязанности* сотрудника ОВД детально регламентированы не только в ст. 12 ФЗ «О службе в ОВД», но и ФЗ «О полиции» (ст. 12), в том случае, если сотруднику ОВД присвоено специальное звание полиции. Так, сотрудник ОВД обязан обращаться по служебным вопросам к своему непосредственному руководителю (начальнику), а при необходимости и к прямому руководителю (начальнику), поставив при этом в известность непосредственного руководителя (начальника), соответствовать по уровню физической подготовки квалификационным требованиям к замещаемой должности в органах внутренних дел и т.д.

При осуществлении служебной деятельности сотрудник ОВД наделяется определенными *правами*, такими как: право на условия, необходимые для выполнения служебных обязанностей и профессионального развития; право на ознакомление с должностным регламентом (должностной инструкцией) и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности, с критериями оценки эффективности выполнения служебных обязанностей, показателями результативности служебной деятельности и условиями продвижения по службе в органах внутренних дел; право на отдых в соответствии с законодательством Российской Федерации и ряд других.

Особенности правового положения сотрудника ОВД определяет и специфику юридической *ответственности*.

За совершение преступления сотрудник органов внутренних дел несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

За совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность в соответствии с ФЗ «О службе в ОВД», дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, за исключением административного правонарушения, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

За нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел в соответствии со статьями 47, 49–51 ФЗ «О службе в ОВД» налагаются дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;

- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел;
- 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных организациях также налагаются и другие дисциплинарные взыскания, например, лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации.

Закрепленный в законодательстве перечень *социальной гарантии* сотрудников ОВД представляет собой широкий спектр мер социально защиты не только самих сотрудников ОВД, но и членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении.

Этот комплекс, охватывающий практически все сферы деятельности сотрудника ОВД, включает:

- денежное довольствие;
- предоставление жилого помещения в собственность;
- медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение;
- гарантии в связи с увольнением со службы в ОВД и т.д.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоит отличие военной службы от службы других видов?
2. Перечислите виды войск, в которых осуществляется военная служба?
3. Какие требования предъявляются к кандидатам при поступлении на службу в органы прокуратуры?
4. Укажите цель аттестации прокурорских работников?
5. В каких случаях гражданин не может быть принят на службу в Следственный комитет РФ?
6. Перечислите виды дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены к сотруднику Следственного комитета РФ?
7. Охарактеризуйте принципы службы в органах внутренних дел?
8. Какие решения могут быть приняты по результатам аттестации сотрудника ОВД?

Раздел 4

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Глава 1

Понятие и организационно-правовые основы муниципальной службы

Институт муниципальной службы является сравнительно новым для отечественного законодательства. Первым нормативным правовым актом федерального уровня, регулировавшим вопросы организации и прохождения муниципальной службы, стал Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в настоящее время утратил силу)³³. В 2007 году был принят Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» (далее – Закон о муниципальной службе), действующий до настоящего времени³⁴.

Данный закон определяет организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации, закрепляет основные права и обязанности муниципального служащего, а также ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, регламентирует отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы.

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). При этом под термином «граждане» в Законе о муниципальной службе понимаются как граждане Российской Федерации, так и граждане иностранных государств-участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе.

³³ Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

³⁴ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

В действующем законодательстве разделены два понятия: муниципальная должность и должность муниципальной службы.

К муниципальным должностям, как правило, относятся выборные должности: депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления. Однако к числу муниципальных должностей отнесены и некоторые должности, не являющиеся выборными, например, должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования или должность члена избирательной комиссии муниципального образования. Следует подчеркнуть, **лица, замещающие муниципальные должности, не являются муниципальными служащими**. Кроме того, лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, так же не являются муниципальными служащими.

Таким образом, законодатель относит к муниципальной службе деятельность лишь на некоторых должностях в органах местного самоуправления, а именно, в число муниципальных служащих включены только те граждане, которые замещают должности муниципальной службы. **К должностям муниципальной службы** относятся должности в органах местного самоуправления, в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органов местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Например, это должности ведущего специалиста, главного специалиста, консультанта, начальника отдела или иного структурного подразделения органа местного самоуправления. Перечень должностей муниципальной службы определён в муниципальных правовых актах, которые принимаются на основе соответствующих региональных законов³⁵.

Должности муниципальной службы подразделяются на: замещаемые без ограничения срока полномочий – должности муниципальной службы с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования; **замещаемые на определенный срок** – должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, и замещаемые на срок полномочий указанного лица. Должности муниципальной службы подразделяются на следующие 5 групп: высшие; главные; ведущие; старшие; младшие.

Основными принципами муниципальной службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, ра-

³⁵ См., например, Закон Волгоградской области от 11 февраля 2008 г. № 1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. № 31; Закон Краснодарского края от 08.06.2007 N 1243-КЗ "О Реестре муниципальных должностей и реестре должностей муниципальной службы в Краснодарском крае" // "Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края", 19.06.2007, N 54 (I)

сы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

4) стабильность муниципальной службы;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы;

11) принцип взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы обеспечивается посредством: единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы; единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы; единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гос. гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих; соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную и гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Правовой статус муниципальных служащих, а также вопросы, связанные с особенностями поступления, прохождения и прекращения трудовых (служебных) отношений в аппаратах органов местного самоуправления регулируется на трех уровнях: федеральном; субъектов Российской Федерации и муниципальном.

Кроме того, исходя из установленного в ст. 15 Конституции Российской Федерации принципа верховенства норм и принципов международного права по отношению к национальному законодательству, следует учитывать международные стандарты в регулировании отношений на муниципальной службе. Прежде всего, необходимо отметить Европейскую хартию местного самоуправления, которая играет важную роль в регулировании принципов муниципальной службы³⁶. Часть 2 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает, что статус персонала органов местного самоуправления должен

³⁶ Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) (принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 36. - Ст. 4466.

обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Что касается федерального законодательства, то оно включает следующие виды актов: федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

Закон о муниципальной службе определяет правовые и организационные основы системы муниципальной службы РФ, основные принципы ее построения и функционирования, в том числе взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Указанный закон закрепил общие положения о статусе муниципальных служащих в Российской Федерации (глава 3). Данный акт является базовым в сфере регулирования отношений на муниципальной службе. Как и на государственных служащих, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³⁷ можно отнести к числу нормативных правовых актов, регламентирующих муниципальную службу, поскольку указанный акт определяет понятия и условия возникновения конфликтов интересов на службе, а также предусматривает и некоторые иные обязанности муниципального служащего.

В качестве примеров подзаконных правовых актов федерального уровня, в сфере муниципальной службы можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 900 «Об утверждении Перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите»³⁸ либо Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 г. № 667-р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации»³⁹.

Что касается законодательства субъектов РФ, то в нашем регионе актом, регулирующим вопросы муниципальной службы, является Закон Волгоградской области от 11 февраля 2008 года № 1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области»⁴⁰, который, будучи единым и комплексным актом, устанавливает особенности организации муниципальной службы в Волгоградской области и определяющим правовое положение муни-

³⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

³⁸ Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 2. – Ст. 158.

³⁹ Распоряжение Правительства РФ от 26.05.2005 № 667-р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 22. – Ст. 2192.

⁴⁰ Закон Волгоградской области от 11.02.2008 № 1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2008. – № 31.

ципальных служащих в Волгоградской области. Данный закон включает в себя 12 приложений, устанавливающих реестр должностей; типовые квалификационные требования; периоды, включаемые в стаж муниципальной службы; процедуры аттестации муниципальных служащих и присвоения им классов чинов; порядок образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и применения взысканий за коррупционные правонарушения и т.д.

Детально вопросы организации и прохождения муниципальной службы регламентируются в муниципальных правовых актах. На муниципальном уровне определен перечень должностей в конкретном муниципальном образовании и квалификационные требования к ним, порядок оплаты труда и пенсионного обеспечения муниципального служащего, процедура проведения конкурса на вакантную должность и антикоррупционные стандарты поведения.

Глава 2

Основы правового статуса муниципального служащего

Муниципальный служащий – гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

В настоящее время федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации не содержат определения правового статуса муниципального служащего, и это несмотря на то, что соответствующие законодательные акты регламентируют отдельные элементы правового статуса муниципальных служащих – права, обязанности, ограничения прав, принципы ответственности и гарантии деятельности.

В науке муниципального права правовое положение (статус) муниципального служащего рассматривается в рамках нескольких подходов. Некоторые авторы, например В. А. Козбаненко, рассматривают правовое положение как совокупность правоустанавливающих элементов в виде прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений, ответственности, выражающей установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, исполняющими должностные обязанности в области муниципально-служебных отношений⁴¹. Другие, например С. В. Михнева, как правовое положение служащего в системе органов местного самоуправления⁴².

Важно подчеркнуть, что общий правовой статус муниципального служащего является единым для всех муниципальных служащих, устойчивым и независящим от конкретных обстоятельств их профессиональной деятельности.

⁴¹ Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 34.

⁴² Михнева С. В. Правовой статус муниципального служащего в России (Нижевожский регион): дис. ... к. ю. н. Волгоград, 2003. С. 12.

Индивидуальный правовой статус муниципального служащего является производным от общего правового статуса муниципального служащего и имеет дополнительные характеристики. Прежде всего следует подчеркнуть динамичный характер индивидуального правового статуса муниципального служащего, поскольку он может изменяться под влиянием разнообразных юридических фактов, а именно: повышение или понижение в должности, временное исполнение обязанностей, которое зависит, в свою очередь, от стажа, опыта работы и квалификации муниципального служащего.

Исходя из буквального толкования положений Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», законодатель к правовому статусу муниципального служащего относит права (статья 11) и обязанности муниципального служащего (статья 12), ограничения (статья 13) и запреты, связанные с муниципальной службой (статья 14).

Каждый муниципальный служащий, в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ, наделен правами и обязанностями, которые образуют ядро его правового статуса.

Муниципальный служащий является наемным работником, вследствие чего на него распространяются права, предусмотренные трудовым законодательством (ст. 21 ТК РФ).

Рассмотрим перечень прав муниципального служащего, представленный в статье 11 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» подробнее.

Муниципальный служащий имеет право на:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе.

К документам, устанавливающим права и обязанности муниципального служащего по замещаемой должности, можно отнести должностные инструкции, правила внутреннего трудового распорядка, положения, инструкции, а также иные регламенты. При этом наиболее важным и обобщающим документом, определяющим социально-правовой статус лица, приступившего к исполнению своих должностных обязанностей на муниципальной службе, регламентирующим его права, обязанности и ответственность, является должностная инструкция.

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Трудовым кодексом РФ в числе основных прав работника устанавливается право на: рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором; полную достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте; возмещение вреда, причиненного ему в связи с исполнением трудовых обязанностей, и компенсацию морального вреда (статья 21 ТК РФ).

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом).

Статьей 22 Закона о муниципальной службе определены общие принципы оплаты труда муниципального служащего. Оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. В муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации.

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска.

Нормальная продолжительность рабочего времени на муниципальной службе не может превышать 40 часов в неделю. Муниципальный служащий имеет право на ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности муниципальной службы и денежного содержания. Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются муниципальному служащему за выслугу лет, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В соответствии с Законом о муниципальной службе продолжительность основного оплачиваемого отпуска должна быть не менее 30 календарных дней⁴³.

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования.

Законом РФ от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне»⁴⁴ определен порядок организации доступа лиц к сведениям, составляющим государственную тайну. Указанный порядок полностью распространяется и на муниципальных служащих. Допуск муниципальных служащих к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. Организация доступа муници-

⁴³ 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). М.: Проспект, 2007. С. 225.

⁴⁴ Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220.

пального служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, возлагается на руководителя соответствующего муниципального органа. Руководитель муниципального органа несет персональную ответственность за создание таких условий, при которых муниципальный служащий знакомится только с теми сведениями, составляющими государственную тайну, и в таких объемах, которые необходимы ему для выполнения его должностных (функциональных) обязанностей. Процентная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, определена Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны»⁴⁵.

б) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы.

Право муниципального служащего на участие в конкурсе на замещение вакантной должности обусловлено статьей 17 Закона о муниципальной службе. При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс. В конкурсном отборе могут принимать участие не только граждане, впервые поступающие на муниципальную службу, а также муниципальные служащие, уже замещающие муниципальные должности.

Закрепляя в ч. 1 ст. 17 Закона о муниципальной службе норму, в соответствии с которой заключению трудового договора с муниципальным служащим «может предшествовать конкурс», законодатель, на наш взгляд, недопустимо использует диспозитивные нормы вместо императивных. Данная норма зачастую приводит к нарушению принципа равного доступа к муниципальной службе.

7) получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета.

Порядок повышения квалификации на муниципальной службе производится в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета.

8) защиту своих персональных данных.

Данное право муниципального служащего проистекает из общих правил, установленных для работников Трудовым кодексом РФ. Персональные данные работника – информация, необходимая работодателю в связи с трудовыми отношениями и касающаяся конкретного работника.

Лица, виновные в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и защиту персональных данных работника, привлекаются к дисциплинарной и материальной ответственности в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами, а также привлекаются к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами (статья 90 ТК РФ). Муниципальный служа-

⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 18.09.2006 № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 39. – Ст. 4083.

щий, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков.

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений.

В целях обеспечения защиты персональных данных, хранящихся у работодателя, муниципальные служащие имеют право на: полную информацию об их персональных данных и обработке этих данных; свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право на получение копий любой записи, содержащей персональные данные, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; определение своих представителей для защиты своих персональных данных; доступ к относящимся к ним медицинским данным с помощью медицинского специалиста по их выбору; требование об исключении или исправлении неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением требований ТК РФ или иного федерального закона. При отказе работодателя исключить или исправить персональные данные муниципального служащего он имеет право заявить в письменной форме работодателю о своем несогласии с соответствующим обоснованием такого несогласия. Персональные данные оценочного характера муниципальный служащий имеет право дополнить заявлением, выражающим его собственную точку зрения; требование об извещении работодателем всех лиц, которым ранее были сообщены неверные или неполные персональные данные муниципального служащего, обо всех произведенных в них исключениях, исправлениях или дополнениях; обжалование в суд любых неправомерных действий или бездействия работодателя при обработке и защите его персональных данных.

Муниципальный служащий имеет право на ознакомление с отзывами о профессиональной деятельности, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений.

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов.

При реализации данного права важно учитывать, что в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 части 1 статьи 14 Закона о муниципальной службе муниципальному служащему запрещается избираться на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза.

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений.

В соответствии с трудовым законодательством каждый имеет право защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Основными способами защиты трудовых прав и свобод в соответствии со статьей 352 ТК РФ являются: самозащита работниками трудовых прав; защита трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союза-

ми; государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; судебная защита.

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 24 Закона о муниципальной службе на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Пункт 2 ст. 11 Закона о муниципальной службе устанавливает право муниципального служащего на выполнение иной оплачиваемой работы. Муниципальный служащий имеет право заключать трудовые договоры о выполнении в свободное от основной работы время другой регулярной оплачиваемой работы. Одновременно установлены следующие особенности работы муниципальных служащих по совместительству:

- не вправе заниматься совместительством муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту;

- муниципальный служащий имеет право выполнять иную оплачиваемую работу с предварительного письменного уведомления представителя нанимателя (работодателя);

- муниципальный служащий может выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Необходимо отметить, что муниципальному служащему не требуется получать согласия у представителя нанимателя на выполнение иной оплачиваемой работы, муниципальный служащий должен лишь письменно уведомить об этом представителя нанимателя. Соответственно представитель нанимателя не имеет права запрещать муниципальному служащему заниматься иной оплачиваемой деятельностью или каким-то образом влиять на принятие муниципальным служащим решения заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных законом⁴⁶.

Что касается обязанностей, то следует отметить, что на муниципальных служащих распространяются общегражданские обязанности, установленные Конституцией РФ (статьи 57–59). Кроме того, статья 12 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает перечень обязанностей муниципального служащего. Рассмотрим их подробнее. Так, муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение.

⁴⁶ 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). – М.: Проспект, 2007. – С. 230.

Муниципальные служащие, выполняя должностные обязанности, должны исходить из социального предназначения местного самоуправления в жизни общества как одной из демократических основ системы социального управления, важнейшей структуры системы власти.

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией.

Должностные обязанности, обозначенные должностной инструкцией, устанавливаются для реализации муниципальным органом своих задач и функций, поэтому если муниципальные служащие выполняют свои обязанности недобросовестно или выходят за пределы прав и полномочий, определенных должностной инструкцией, то их действия могут квалифицироваться в зависимости от тяжести правонарушения как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или уголовное преступление.

Статьей 27 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить дисциплинарное взыскание.

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций.

Обязанность соблюдения муниципальными служащими прав и законных интересов граждан и организаций означает необходимость своевременного рассмотрения их обращений. Это право граждан обусловлено статьей 33 Конституции РФ.

Орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости с участием гражданина, направившего обращение;

- запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, когда не указаны обратный адрес заявителя, заявление не поддается прочтению и т.д.;

- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией.

Данной статьей не дается определение понятию «служебная информация». Состав сведений, охватываемых понятием «служебная информация», и порядок работы с ней определяются муниципальным органом.

5) *поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.*

В соответствии с законодательством муниципальная служба признается профессиональной деятельностью, что предполагает наличие высокой квалификации у муниципальных служащих и требует от них особое мастерство, приобретаемое и поддерживаемое в результате систематического и непрерывного образования. В п. 3 ст. 4 Федерального закона № 25-ФЗ закрепляется принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих, тем самым признается, что необходимым условием прохождения муниципальной службы является наличие у муниципального служащего, претендующего на замещение муниципальной должности, необходимой квалификации. Закрепляя обязанность муниципального служащего поддерживать необходимый уровень квалификации, Федеральный закон № 25-ФЗ признает, что для муниципальных служащих, находящихся на муниципальной службе, устанавливаются требования, предъявляемые к уровню и виду образования, профессиональному стажу, знаниям и навыкам⁴⁷.

б) *не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.*

Руководителем муниципального органа определяется состав служебной тайны, ограничение на распространение которой диктуется служебной необходимостью. Служебную тайну составляет несекретная информация, касающаяся деятельности муниципального органа и доступ граждан к которой ограничивается в интересах обеспечения функций муниципального органа.

7) *беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей.*

Положения трудового законодательства об обязанности работника возмещать работодателю прямой действительный ущерб в полной мере распространяются и на муниципального служащего.

8) *представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи.*

В данном случае идет, прежде всего, о сведениях, вносимых в личное дело. В соответствии с Законом при поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;

⁴⁷ 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). – М.: Проспект, 2007. – С. 232.

- собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной Правительством Российской Федерации;
- паспорт;
- трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- документ об образовании;
- страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- документы воинского учета для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;
- иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента.

Федеральным законом № 25-ФЗ также устанавливается, что муниципальный служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства.

В случае непредставления либо представления неполных сведений в указанные сроки муниципальный служащий по решению представителя нанимателя может быть отстранен от исполнения должностных обязанностей.

Федеральным законом № 25-ФЗ (п. 3 ч. 1 ст. 19) предусматривается возможность увольнения муниципального служащего в случае представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу. Представитель нанимателя (работодатель) не имеет права требовать от муниципального служащего сведения о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни.

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Об этих элементах правового статуса муниципального служащего пойдет речь в следующем параграфе данной работы.

11) уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Пункт 2 статьи 12 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает механизм поведения муниципального служащего при получении неправомерного поруче-

ния от руководителя. Муниципальный служащий обязан отказаться от выполнения неправомерного поручения даже в случае подтверждения его руководителем в письменной форме. Получение от вышестоящего руководителя письменного подтверждения поручения не освобождает муниципального служащего от ответственности за правомерность его действий.

В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает правоограничения (обстоятельства, факты), при которых гражданин не может поступить на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе. Что касается запретов, связанных с муниципальной службой, то они установлены в статье 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Следует отметить, что перечень ограничений и запретов для муниципальных служащих практически полностью совпадает с перечнем ограничений и запретов для государственных гражданских служащих, который уже был рассмотрен во втором разделе данного учебного пособия.

Глава 3

Порядок поступления на муниципальную службу и её прохождения

В соответствии со статьей 16 Закона о муниципальной службе поступление гражданина на службу осуществляется в результате назначения на должность на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных рассматриваемым законом.

Следует отметить, что условия возникновения служебных отношений в органах местного самоуправления не перечислены в одной конкретной статье Закона о муниципальной службе, а рассредоточены по всему его содержанию. Так анализ названного акта позволяет выделить следующие условия поступления на муниципальную службу: наличие вакантной должности муниципальной службы; дееспособность; наличие гражданства РФ или гражданства другого государства (с которым Россия заключила международный договор, допускающий возможность нахождения иностранных граждан на муниципальной службе в Российской Федерации); владение государственным языком РФ; необходимые квалификационные требования; соответствие возрасту, установленному для замещения должности; отсутствие ограничений, установленных ст. 13 Закона о муниципальной службе; прохождение в установленном порядке отбора для поступления на муниципальную службу.

Как уже было отмечено в предыдущей главе, заключению трудового договора может предшествовать конкурс на замещение вакантной должности муницип-

ципальной службы. Конкурс осуществляется в два этапа. На первом этапе проводится предварительное рассмотрение поданных документов и утверждается список кандидатов. После этого претенденты, допущенные к участию в конкурсе, не менее чем за десять дней оповещаются о начале второго этапа. На втором этапе комиссия проводит оценку профессионального уровня кандидатов, претендующих на замещение вакантной должности в органе местного самоуправления, их соответствие квалификационным требованиям к этой должности, установленным федеральным законодательством, законодательством субъекта и муниципальными правовыми актами и принимает решение по отбору кандидатов на замещение должности муниципальной службы. Решение принимается большинством голосов и оформляется протоколом.

По результатам конкурса руководителем муниципального органа заключается трудовой договор с кандидатом, признанным конкурсной комиссией победителем, и издает правовой акт о его назначении на вакантную должность муниципальной службы. Конкурсная комиссия сообщает кандидатам, участвовавшим в конкурсе, о результатах конкурса в письменной форме не позднее, чем в месячный срок со дня его завершения. В отличие от конкурса для государственных служащих, размещение информации о результатах муниципального конкурса на официальном сайте органа исполнительной власти не обязательно, хотя и может быть осуществлено. Кандидат наделяется правом на обжалование решения конкурсной комиссии.

Заметно, что в целом порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальных служащих мало чем отличается от порядка проведения конкурса для государственного гражданского служащего.

Изменение служебных правоотношений, заключающееся в изменении трудовых функций, может происходить также в результате проведение аттестации, предусмотренной ст. 18 Закона о муниципальной службе. Аттестация, будучи специальным основанием изменения служебных правоотношений в органах местного самоуправления, требует более детального рассмотрения. И на государственной, и на муниципальной службе аттестация проводится в целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия аттестуемого занимаемой должности. По результатам аттестации муниципального служащего комиссия выносит решение о его соответствии (или несоответствии) замещаемой должности. При этом по итогам аттестации представитель нанимателя (работодатель) может принять решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. В отдельных случаях результатом работы аттестационной комиссии могут быть рекомендации о направлении муниципального служащего на повышение квалификации.

Не подлежат аттестации такие категории муниципальных служащих, как беременные женщины и лица, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет; граждане, замещающие должности муниципальной службы менее одного года или по срочному трудовому договору (контракту), а также достигшие возраста

60 лет. В ч. 6 ст. 18 Закона о муниципальной службе закреплено право муниципального служащего на обжалование результатов аттестации.

Статьей 9.1 Закона о муниципальной службе установлено, что законодательством субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих. При этом порядок их присвоения, а также сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности и при увольнении с муниципальной службы определяется законом субъекта РФ. Анализ законодательства Волгоградской области позволяет говорить о том, что основанием для присвоения очередного классного чина, в основном, является проведение квалификационного экзамена.

Что касается прекращения служебных отношений, то таким основанием выступает расторжение трудового договора (контракта). Статьей 77 ТК РФ установлен открытый перечень основания для расторжения трудового договора. При этом установлено, что отдельными федеральными законами могут быть предусмотрены и иные основания.

Расторжение трудового договора (контракта) по инициативе муниципального служащего – наиболее распространенное основание прекращения трудовых правоотношений. Трудовым законодательством (ст. 81 ТК РФ) установлены основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Следует подчеркнуть, законодатель предоставляет работодателю право, а не обязанность расторгнуть трудовой договор в том или ином случае, используя формулировку «трудовой договор может быть расторгнут работодателем».

Сходную конструкцию содержит и ст. 19 Закона муниципальной службе. В данной статье установлены специальные случаи для расторжения трудового договора. По инициативе представителя нанимателя (работодателя) с муниципальным служащим также может быть расторгнут трудовой договор в случаях:

- достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства-участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;
- несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;
- применения административного наказания в виде дисквалификации.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте определение понятий: «муниципальный служащий», «муниципальная должность», «должность муниципальной службы»?
2. Подберите 3 примера должностей муниципальной службы и определите группу выбранных должностей, классный чин, соответствующий им и квалификационные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на замещение данных должностей.
3. Как обязан поступить муниципальный служащий в случае получения от своего руководителя неправомерного поручения.
4. Кого обязан проинформировать муниципальный служащий в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов?
5. Перечислите условия поступления на муниципальную службу.
6. Каким нормативным актом определяется порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы государственного гражданского служащего Волгоградской области?
7. Определите основные особенности прохождения муниципальной службы (по сравнению с государственной гражданской службой).
8. Кто из муниципальных служащих не подлежат аттестации?

Абезин Денис Александрович
Голоманчук Эйда Владимировна
Мельников Роман Олегович
Трифопова Кристина Алексеевна

СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Тираж 100 экз.

Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8
Издательство Волгоградского института управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10