

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»**

**СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

**М. Ю. Зенков**

**Государственная  
и муниципальная служба**

**Учебное пособие**

для дистанционной формы обучения  
и самостоятельной работы

по специальности 080504.65 и направлению

081100.65 — Государственное и муниципальное управление

**Новосибирск 2012**

**ББК 67.401я77**  
**З 56-38**

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы

*Рецензенты:*

*Л. В. Гаврилова* — канд. юрид. наук,  
заведующая отделом административного и муниципального права ИОГНИКУ  
«Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского»,  
доцент кафедры конституционного и административного права  
Байкальского государственного университета экономики и права;

*З. А. Шушкина* — канд. социол. наук,  
доцент кафедры социологии и социального управления  
Сибирского института управления — филиала РАНХиГС

**Зенков, М. Ю**

**З 56-38 Государственная и муниципальная служба** : учеб. пособие / М. Ю. Зенков ;  
СибАГС. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2012. — 352 с.

ISBN 978-5-8036-0490-7

Данное пособие позволит уяснить действующим и будущим государственным и муниципальным служащим их правовое положение, возможности должностного и профессионального роста.

В пособии представлены методические рекомендации по изучению дисциплины, лекции по курсу, преподаваемому согласно учебному плану по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Учебное пособие предназначено для изучения дисциплины «Государственная и муниципальная служба» студентами и слушателями, обучающимися в Институте переподготовки специалистов Сибирского института управления РАНХиГС в рамках дистанционной формы обучения.

Также пособие может быть использовано для самостоятельной подготовки студентов и слушателей других форм обучения.

ISBN 978-5-8036-0490-7

**ББК 67.401я77**  
© Сибирская академия  
государственной службы, 2012

# Оглавление

Предисловие .....	7
<b>Введение.....</b>	<b>10</b>
<b>Глава 1. Правовой статус государственного органа и органа местного самоуправления.....</b>	<b>12</b>
1.1. Понятия государственного органа и органа местного самоуправления.....	12
1.2. Система государственных органов в Российской Федерации. Виды государственных органов и органов местного самоуправления .....	15
1.3. Принципы организации и деятельности государственного аппарата .....	20
1.4. Орган государственной власти как публичное юридическое лицо .....	22
<b>Глава 2. Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы.....</b>	<b>29</b>
2.1. Предмет служебного права .....	29
2.2. Система источников служебного права.....	34
2.3. Конституционно-правовые основы государственной службы .....	39
2.4. Федеральное законодательство по вопросам государственной службы.....	42
2.5. Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам государственной службы .....	47
2.6. Законодательство по вопросам муниципальной службы.....	49
<b>Глава 3. Система и виды государственной службы. Муниципальная служба .....</b>	<b>54</b>
3.1. Система государственной службы .....	54
3.1.1. Понятие государственной службы .....	54
3.1.2. Государственная служба как система .....	58
3.1.3. Принципы государственной службы.....	63
3.2. Виды государственной службы.....	70
3.2.1. Государственная гражданская служба .....	71

3.2.2. Военная служба .....	73
3.2.3. Правоохранительная служба .....	83
3.2.4. Дипломатическая и консульская служба .....	
Служба в международных организациях .....	87
3.2.5. Служба в таможенных органах .....	91
3.2.6. Альтернативная гражданская служба .....	92
3.2.7. Государственная служба российского казачества .....	94
3.3. Муниципальная служба .....	97

**Глава 4. Организация государственной и муниципальной службы .....** **102**

4.1. Понятие государственной должности .....	102
4.2. Федеральные государственные должности. Государственные должности субъектов Российской Федерации. Муниципальные выборные должности .....	106
4.3. Должности государственной службы .....	111
4.3.1. Должности государственной гражданской службы .....	111
4.3.2. Особенности организации должностей военной службы .....	124
4.3.3. Особенности организации должностей правоохранительной службы .....	126
4.3.4. Особенности организации должностей дипломатической службы .....	128
4.4. Должности муниципальной службы .....	130

**Глава 5. Правовой статус государственных и муниципальных служащих .....** **134**

5.1. Государственно-служебное правоотношение .....	134
5.2. Комплекс прав государственных и муниципальных служащих .....	137
5.3. Обязанности государственных и муниципальных служащих .....	139
5.4. Ответственность государственных и муниципальных служащих: общие вопросы .....	142
5.5. Требования к служебному поведению .....	144
5.6. Ограничения на государственной и муниципальной службе .....	147
5.7. Запреты на государственной и муниципальной службе .....	157

5.8. Гарантии для государственных и муниципальных служащих.....	168
---	-----

**Глава 6. Прохождение государственной и муниципальной службы..... 173**

6.1. Сущность прохождения государственной и муниципальной службы.....	173
6.2. Должностной регламент.....	175
6.3. Поступление на государственную и муниципальную службу. Общая характеристика способов замещения должностей государственной и муниципальной службы.....	178
6.4. Конкурс как способ замещения должности государственной и муниципальной службы.....	182
6.5. Кадровый резерв на государственной службе.....	192
6.6. Квалификационный экзамен.....	195
6.7. Аттестация государственных и муниципальных служащих.....	198
6.8. Ротация государственных служащих.....	206

**Глава 7. Управление государственной и муниципальной службой..... 212**

7.1. Задачи управления государственной службой.....	212
7.2. Федеральные органы по вопросам государственной службы, их полномочия.....	215
7.3. Органы по вопросам государственной службы субъектов Российской Федерации.....	219
7.4. Управление муниципальной службой.....	221
7.5. Кадровая работа на государственной и муниципальной службе.....	222
7.6. Подготовка к государственной и муниципальной службе, дополнительное профессиональное образование гражданских и муниципальных служащих.....	226

**Глава 8. Обеспечение дисциплины и противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе..... 238**

8.1. Обеспечение дисциплины в государственном управлении. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих.....	238
--	-----

8.2. Административная ответственность государственных и муниципальных служащих.....	246
8.3. Коррупция и уголовная ответственность государственных и муниципальных служащих .....	249
8.4. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе.....	257
8.5. Поощрения на государственной и муниципальной службе.....	266

**Глава 9. Служебный контракт. Условия государственной и муниципальной службы .....** 271

9.1. Понятие служебного контракта и его содержание .....	271
9.2. Служебные споры .....	281
9.3. Служебное время и время отдыха на государственной и муниципальной службе .....	285
9.4. Организация оплаты труда на государственной и муниципальной службе .....	289
9.5. Медико-социальная помощь государственным и муниципальным служащим .....	294
9.6. Пенсионное обеспечение государственных и муниципальных служащих .....	297
9.7. Государственная защита государственных и муниципальных служащих .....	304

**Глава 10. Перспективы развития и реформирования государственной и муниципальной службы.....** 309

10.1. Федеральные программы реформирования и развития государственной службы .....	309
10.2. Развитие государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации .....	313
10.3. Зарубежный опыт развития государственной службы .....	318

**Заключение .....** 329

**Приложения .....** 331

## Предисловие

В ходе изучения материалов пособия необходимо пользоваться ИПС «Гарант», «КонсультантПлюс», «Кодекс» для поиска нормативных правовых актов по вопросам государственной и муниципальной службы. Рекомендуется просматривать в Internet сайты, содержащие соответствующую информацию (ключевые слова — государственная служба, государственный орган, государственная должность, государственный служащий, муниципальная служба, орган местного самоуправления, муниципальная должность, муниципальный служащий), справочник «Государственное управление: Ресурсы INTERNET» / сост. М. Ю. Зенков. — Новосибирск, СибАГС, 2006.

В начале изучения материала пособия необходимо подобрать литературу, указанную в библиографическом списке в качестве основной. Сегодня и учебная литература по вопросам государственной и муниципальной службы обновляется очень интенсивно. Не исключено, что к моменту, когда вы будете пользоваться данным пособием, будут изданы новые учебники. Желательно руководствоваться более новой литературой.

При изучении курса лекций пособия в качестве дополнительных важных книг можно выделить:

— специальный учебник для подготовки государственных служащих — *Ноздрачёв, А. Ф.* Государственная служба / А. Ф. Ноздрачёв. — М. : Статут, 1999;

— первый отечественный учебник по служебному праву — *Старилов, Ю. Н.* Служебное право / Ю. Н. Старилов. — М. : БЕК, 1996.

Они в основном излагают и комментируют положения законодательства о государственной и муниципальной службе 1993–2000 гг. (федеральные законы от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — закон «Об основах государственной службы россий-

---

<sup>1</sup> РГ. — 1995. — 3 авг.

ской Федерации») и от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>1</sup>, принятые в их развитие иные нормативные правовые акты).

Однако в связи с реализацией реформ государственной службы (2003–2007 гг.; 2009–2013 гг.), местного самоуправления (2003–2008 гг.) и административной реформы (2006–2010 гг.) внесены существенные коррективы как в концепцию государственной и муниципальной службы, так и в технологию, механизмы, нормативную основу организации и управления государственной и муниципальной службой. В этот период приняты следующие федеральные законы: от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон № 58-ФЗ, федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»), от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — федеральный закон № 79-ФЗ, федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Среди пособий, отражающих эти изменения, можно назвать:

*Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. А. Гришковец. — М. : ДиС, 2003;

*Комментарии* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : МЦФЭР, 2005.

Несмотря на успешность реализации некоторых положений действующих законов, система государственной службы была фактически не сформирована. В этой связи 10 марта 2009 г. Президентом РФ был подписан указ № 261, в соответствии с которым объявлена реализация новой программы «Реформи-

---

<sup>1</sup> РГ. — 1998. — 16 янв.

<sup>2</sup> Там же. — 2003. — 31 мая.

<sup>3</sup> Там же. — 2004. — 31 июля.

<sup>4</sup> Там же. — 2007. — 7 марта.

рование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»<sup>1</sup>.

Хотелось обратить ваше внимание на различие в трактовке базовых понятий изучаемого вами пособия, поэтому, чем больше источников вы прочитаете, тем успешнее выполните контрольную (курсовую) работу, тестовые задания и выдержите испытания на экзамене.

При изучении материалов пособия проанализируйте различные определения понятия «государственная служба», попробуйте сконструировать свое.

Тексты лекций представляют некую схему, не претендующую на всеохватность и предельную глубину изложения материала. Однако расставленные акценты позволяют определить направления поиска дополнительных знаний о развитии институтов государственной и муниципальной службы.

В учебном пособии используются специальные пиктограммы, призванные облегчить работу с текстом. Значения пиктограмм следующие:

! — ключевое слово;

☑ — пример или пояснение;

**NB** — спорная ситуация, правовая коллизия.

---

<sup>1</sup> О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: указ Президента Рос. Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 // РГ. — 2009. — 11, 13 марта.

## Введение

---

Эффективность осуществляемых в России преобразований в значительной мере определяется четкостью и слаженностью работы государственного аппарата, что в свою очередь зависит от уровня подготовки государственных служащих. В современных условиях резко возрастает необходимость общей правовой подготовки государственных и муниципальных служащих.

Дисциплина «Государственная и муниципальная служба» играет важную роль в подготовке государственных и муниципальных служащих. Она предназначена для того, чтобы сформировать у студентов развитое и целостное теоретическое представление об общих принципах функционирования государственной и муниципальной службы. С методологической точки зрения данная дисциплина представляет собой вариант реализации системного подхода, широко распространенного в теории государства и права. В процессе изучения дисциплины студенты последовательно рассматривают важнейшие элементы правового обеспечения государственной и муниципальной службы: правовые основы и организацию службы, правовой статус служащих, прохождение службы, управление службой.

*Целью* изучения дисциплины является формирование готовности к осуществлению профессиональной деятельности по специальности «Государственное и муниципальное управление».

По окончании изучения дисциплины «Государственная и муниципальная служба» студент должен:

— *иметь представление* о методологических подходах к изучению организации и правового обеспечения государственной и муниципальной службы, перспективах развития и реформирования системы государственной службы;

— *знать специфику* публично-правового регулирования государственной и муниципальной службы, основные элементы правового статуса государственного и муниципального служащего, условия прохождения государственной и муниципальной службы, принципы формирования системы управления государственной и муниципальной службы;

— *уметь формировать* организационную структуру государственных и муниципальных органов; определять профессиональный уровень к должности государственной (муниципальной) службы; оценивать эффективность и результативность деятельности государственных и муниципальных служащих; разрабатывать проекты законов, постановлений, распоряжений, составлять справочные, информационные и иные документы, в том числе должностные регламенты, служебные контракты, трудовые договоры о муниципальной службе;

— *владеть* методами организации аппарата органа государственной власти и местного самоуправления; методиками проведения анализа и аудита должностей государственной (муниципальной) службы, проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной службы, конкурса в резерв, квалификационного экзамена, аттестации служащих; эффективными способами распределения должностных обязанностей; технологиями профессионально-должностного развития государственных (муниципальных) служащих.

Изучение дисциплины также способствует развитию практических навыков специалистов: совместной работы в малых группах над решением различных проблем, самостоятельной работы с литературой, анализа и антикоррупционной оценки нормативных правовых актов, проведения презентаций результатов работы.

Некоторые проблемы государственной и муниципальной службы уже освещались в ряде учебных дисциплин, поэтому при подготовке к занятиям можно использовать учебные пособия по дисциплинам «Теория управления», «История государственного управления в России», «Основы государственного и муниципального управления», «Конституционное право», «Административное право».

# **Глава 1. Правовой статус государственного органа и органа местного самоуправления**

---

## **План**

- 1.1. Понятия государственного органа и органа местного самоуправления.
- 1.2. Система государственных органов в Российской Федерации. Виды государственных органов и органов местного самоуправления.
- 1.3. Принципы организации и деятельности государственного аппарата.
- 1.4. Орган государственной власти как публичное юридическое лицо.

## **1.1. Понятия государственного органа и органа местного самоуправления**

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов.

Первичный признак государства — централизованная публичная власть — выражается в деятельности госаппарата, который изначально осуществляет функции регулирования и управления обществом. Регулирование состоит в том, что высшие органы государства устанавливают нормы, правила поведения, законы для упорядочения общественных отношений на основе широко прокламируемых целей и идеологии.

Государственное управление есть организованное целесообразное воздействие на общественные процессы, предполагающее исполнительно-распорядительную, контрольно-надзорную, координационную, учетно-статистическую и иную деятельность государственных органов.

Основной объем регулятивно-управленческих функций и соответствующих им властных полномочий рационально распределяется между тремя ветвями единой государственной власти, а именно: законодательной, исполнительной и судебной, и осуществляется также органами, обеспечивающими исполне-

ние иных государственных функций. Госаппарат находится в состоянии непрерывного развития: распределения и перераспределения компетенции, полномочий, структурных изменений, поиска наиболее оптимальных способов решения стоящих задач.

! **Государственный орган** — относительно самостоятельная, структурно обособленная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и опирающаяся в процессе реализации своих функций на организационную, материальную и принудительную силу государства.

Выделяются следующие признаки государственного органа:

1) всегда является частью механизма государства, но структурно, организационно и хозяйственно обособленной от остальных частей этого механизма;

2) осуществляет задачи и функции государственной власти;

3) имеет государственно-властные полномочия, наделение которыми осуществляется в особом, установленном государством порядке;

4) вправе (и обязан) использовать предоставленные ему государственно-властные полномочия исключительно в рамках своей компетенции<sup>1</sup>;

5) наделяется правовыми и материально-финансовыми средствами для реализации предоставленных полномочий;

6) состоит из государственных служащих.

Наиболее существенный признак государственных органов — наличие государственно-властных полномочий. Вместе с другим этот признак позволяет провести четкое разграничение между государственными органами, являющимися носителями государственной власти, и государственными организациями, учреждениями, предприятиями, а также негосударственными

---

<sup>1</sup> См., в частности, мнение Ю. А. Тихомирова о компетенции: «Будучи сложным явлением, она состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся: а) нормативно установленные цели, б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом является ответственность за их неисполнение. Без них компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств» (Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 55–56).

органами и организациями. Государственно-властные полномочия выражаются в компетенции государственных органов и практически реализуются в принимаемых ими властно-управленческих решениях.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>1</sup>. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ, которая органично вписывается в характеристики России как демократического, правового государства.

Органам местного самоуправления, система которых определяется населением самостоятельно, принадлежит значительная роль в осуществлении местного самоуправления. Наибольший объем повседневного решения всех местных вопросов в силу объективных причин, ограничивающих широкое использование форм прямого волеизъявления граждан, приходится на органы местного самоуправления.

Основными признаками органов местного самоуправления являются:

— формирование их путем избрания населением и (или) учреждения представительным органом муниципального образования;

— включение в структуру органов местного самоуправления и регламентация в уставе муниципального образования;

— наделение собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

— невключенность и неподконтрольность органов местного самоуправления государственным органам и их должностным ли-

---

<sup>1</sup> *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // РГ. — 2003. — 8 окт.

цам (подконтрольность может быть предусмотрена только по исполнению отдельных переданных государственных полномочий).

! Таким образом, *орган местного самоуправления* — это относительно самостоятельная, структурно обособленная часть системы местного самоуправления муниципального образования, наделенная соответствующей компетенцией и опирающаяся в процессе реализации своих функций на организационную, материальную силу муниципального образования.

## **1.2. Система государственных органов в Российской Федерации. Виды государственных органов и органов местного самоуправления**

Государственные органы в России составляют единую систему осуществления государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством и государственной целостностью РФ (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации — далее Конституция РФ), что производно от полновластия народа, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, осуществляет ее непосредственно через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ). Граждане РФ, реализуя свои права участия в управлении делами государства, могут влиять на формирование государственных органов через выборы и своих представителей.

! Под *системой государственных органов* в Российской Федерации понимается совокупность ее федеральных (центральных), региональных (субъектов Федерации) и местных (территориальных) органов государственной власти. При этом система органов местного самоуправления образует самостоятельную совокупность органов, которые не относятся к органам государственной власти. Вместе с тем эти органы входят в более крупную систему — систему государственного управления Российской Федерации, так как обеспечивают важные вопросы местного значения, определенные законодательством нашей страны (табл. 1.1).

Таблица 1.1

**Государственная служба Российской Федерации  
в системе разделения властей<sup>1</sup>**

Уровень государственного управления	Президент РФ и власть высшего должностного лица	Законодательная (представительная) власть	Исполнительная власть	Судебная власть		
Федеральный	Президент РФ	Федеральное Собрание РФ	Правительство РФ Федеральные министерства Федеральные службы Федеральные агентства	Конституционный суд РФ	Верховный суд РФ	Высший арбитражный суд РФ
	Администрация Президента и другие институты при Президенте РФ	Аппараты палат Федерального Собрания				
	Федеральная государственная служба (ФГС)	ФГС	ФГС	ФГС		
Окружной <sup>2</sup>	(Полномочный представитель Президента в федеральном округе)		Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (ТОФОИВ) (на уровне округа, экономического района, группы субъектов РФ)		Федеральные арбитражные суды округов Арбитражные апелляционные суды	
	Аппарат полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе					
	ФГС		ФГС		ФГС	

<sup>1</sup> Таблица составлена на основе действующего законодательства Российской Федерации, Новосибирской области, муниципальных правовых актов Новосибирского городского округа.

<sup>2</sup> Не установлен Конституцией РФ. На 1 сентября 2010 г. в Российской Федерации — 8 федеральных (административных) округов: Дальневосточный, Сибирский, Уральский, Поволжский, Южный, Северо-Кавказский, Центральный, Северо-Западный.

Продолжение табл. 1.1

Уровень государственного управления	Президент РФ и власть высшего должностного лица		Законодательная (представительная) власть	Исполнительная власть		Судебная власть		
Субъект РФ <sup>1</sup>	(Главный федеральный инспектор в субъекте РФ)	Губернатор Новосибирской области	Законодательное Собрание Новосибирской области	ТОФОИВ	Правительство Новосибирской области Исполнительные органы государственной власти Новосибирской области		Новосибирский областной суд	Арбитражный суд Новосибирской области
	Аппарат инспектора		Аппарат Законодательного Собрания Новосибирской области					
	ФГС	ГС субъекта РФ (ГСС)	ГСС	ФГС	ГСС		ФГС	ФГС
Межпоселенческий уровень местного самоуправления	Мэр г. Новосибирска / глава района		Городской совет Новосибирска / районный совет депутатов	ТОФОИВ	мэрия г. Новосибирска / администрация района		Районные суды	
	Аппарат мэра		Аппарат городского совета					
	Муниципальная служба (МС)		МС	ФГС	МС		ФГС	

<sup>1</sup> На 1 января 2012 г. в Российской Федерации 83 равноправных субъекта: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 1 автономная область, 4 автономных округа, 2 города федерального значения.

Уровень государственного управления	Президент РФ и власть высшего должностного лица	Законодательная (представительная) власть	Исполнительная власть		Судебная власть		
Поселенческий уровень местного самоуправления	Глава муниципального образования (города, сельсовета)	Местный совет	ТОФОИВ	Местная администрация	Мировые судьи		
	Аппарат главы муниципального образования	Аппарат местного совета					
	МС	МС	ФГС	МС			

В зависимости от классификационного критерия *виды государственных органов* могут быть распределены:

- в соответствии с принципом разделения властей — законодательные, исполнительные, судебные;
- в соответствии с принципом федерализма — федеральные, субъектов Федерации;
- по территориальному масштабу — центральные, региональные (территориальные), местные;
- характеру и объему компетенции — общей компетенции, специально-функциональной компетенции (отраслевой и межотраслевой), особой компетенции;
- виду государственной деятельности — гражданские, военные, правоохранительные, специализированные;
- порядку образования — легитимные (конституционные, учрежденные на законном основании) и нелегитимные (образованные в нарушение установленного законодательства);
- организационно-правовым формам — коллективные и единоличные;

— формам принятия решений — коллегиальные и единоначальные;

— формам и методам осуществления функций государственного управления — политические, административные, фискальные, «силовые», экономические, финансовые, карательные, контрольно-надзорные, консультационные, координационные;

— особенностям исполнения возложенных полномочий — властно-управленческие, вспомогательные.

Такая классификация государственных органов производится как на федеральном уровне, так и на уровне органов государственной власти субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления муниципального образования образуют систему, решение о структуре которой принимается населением или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

— представительный орган муниципального образования;

— глава муниципального образования;

— местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

— контрольный орган муниципального образования;

— иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В зависимости от типа муниципального образования можно говорить об органах местного самоуправления:

— сельского поселения;

— городского поселения;

— муниципального района;

— городского округа;

— внутригородской территории города федерального значения.

Органы местного самоуправления подразделяются на коллегиальные (представительный орган, контрольный орган, избирательная комиссия и другие) и единоличные (глава муниципального образования).

Таким образом, система государственных и муниципальных органов характеризуется многообразием, отражающим специфику управляющего воздействия.

### **1.3. Принципы организации и деятельности государственного аппарата**

! *Принципы организации и деятельности государственного аппарата* представляют собой логически упорядоченную систему идей, основных положений, которые посредством содержащихся в них критериев выбора выражают политические и организационные закономерности государственного управления и в той или иной мере закреплены в действующем праве.

Существуют несколько классификаций принципов организаций деятельности государственного аппарата.

Г. С. Яковлев выделяет общие, определяющие функционирование организации в целом как системы (организационно-правовые), и специальные принципы, определяющие условия функционирования отдельных ее элементов: структурно-функциональные, организации принятия решений, принципы организации управления кадрами.

К общим организационно-правовым принципам он относит принципы демократического централизма, плановости, необходимости контроля; к специальным структурно-функциональным принципам — принципы дифференциации и фиксирования функций, децентрализации оперативных полномочий, линейно-функциональный (сочетания линейных и функциональных начал); к специальным принципам организации принятия решений — принципы персонализации ответственности, ответственности за принятое и непринятое решения, соответствия ответственности предоставленным полномочиям (баланса прав и обязанностей); к специальным принципам организации управления кадрами государственных служащих — принципы подбора и расстанов-

ки кадров по деловым и политическим качествам, обеспечения служебной перспективы, экономии квалификации<sup>1</sup>.

Г. В. Атаманчук предлагает следующую классификацию принципов:

1. Общественно-политические принципы, сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития.

2. Функционально-структурные принципы, абстрагированные посредством исследования взаимодействий компонентов субъекта и объектов государственного управления и раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий.

3. Организационно-структурные принципы, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-служебных воздействий.

4. Принципы государственно-управленческой деятельности, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности.

5. Общесистемные принципы государственного управления — принципы объективности, правовой упорядоченности и законности государственного управления, разделения власти в государственном управлении, федерализма, публичности<sup>2</sup>.

Принципы организации и деятельности государственного аппарата отражены в международных актах и национальном законодательстве. Их реализация позволяет обеспечить правовой режим функционирования государства, реализацию прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> См. : Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации. — М. : Юрид. лит., 1974. — 231 с.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. — М. : Экономика, 2000. — С. 128.

## **1.4. Орган государственной власти как публичное юридическое лицо**

Проблематика статуса государственного органа актуальна в наши дни. На большинство вопросов, касающихся статуса органа исполнительной власти, можно ответить, перечислив основные юридические свойства этого образования. Это:

- автономное, подконтрольное выполнение публичных функций на основе государственно-властных полномочий;

- учреждение органов государством;

- наделенность собственной компетенцией по принятию управленческих решений в форме правовых актов (нормативных, индивидуальных административных актов или являющихся их разновидностью действий органа, должностного лица, например, по экстренному применению мер административного пресечения);

- принятие решений исключительно в пределах своей компетенции (принцип: целесообразность — в границах законности) и исключительно в целях «общественного блага»;

- ответственность органов исполнительной власти за свою деятельность (за принятие или непринятие решений в рамках своей компетенции) перед государством, частными (физическими и юридическими) лицами;

- регулирование правовыми актами правового статуса, внутреннего строения (структуры), взаимосвязей структурных подразделений и деятельности органа;

- наделение органа исполнительной власти большим или меньшим объемом дискреционных полномочий;

- регулирование финансово-имущественной основы деятельности государственных органов рамками правового режима бюджетного учреждения (хозяйственная деятельность осуществляется строго на основе сметы, которая утверждается вышестоящим органом; в смете определяется общий размер средств и финансирование направлений деятельности органа внутри сметы; органы получают средства и расходуют их в соответствии и в пределах сметы).

Это позволяет определить государственный орган как юридическое лицо публичного права<sup>1</sup>.

Публично-правовой режим сметно-бюджетного финансирования позволяет контролировать все финансовые средства, расходуемые на осуществление своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления. А это позволит обеспечить публичный интерес, совокупный интерес народа. Иначе мы по-прежнему будем говорить о двойственной природе явлений, которым подобная двойственность не свойственна, ведь государственный орган в условиях гражданского оборота не утрачивает своих властных полномочий.

Интерес, носителем которого выступает публично-правовое юридическое лицо, является совокупным, особым, общим, в то время как легальным интересом гражданско-правового юридического лица изначально выступает интерес частный (индивидуальный или групповой), поэтому цели и задачи, которые преследуют в своей деятельности государственные служащие (должностные лица и специалисты публичных органов и учреждений) являются публичными по своей природе.

Для публичных юридических лиц характерно народовластное содержание интереса, ими прокламируемого и защищаемого. Каждый гражданин имеет право участвовать в управлении государственными делами как непосредственно, так и через формируемые в соответствующем порядке государственные органы. Решения, которые принимаются в рамках своей компетенции государственными органами (индивидуальными и коллективными), должны не только соответствовать законодательству РФ, но и исходить из приоритета прав и свобод человека и гражданина, быть компетентными и гласными<sup>2</sup>.

Первичным и субъективным правом ведения государственных дел обладает гражданская нация («многонациональный

---

<sup>1</sup> Подробнее о юридических лицах публичного права см.: *Зенков М. Ю.* Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права : учеб. пособие. — Новосибирск : СибАГС, 2006. — 164 с.; *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. — М. : Норма, 2007. — 352 с.

<sup>2</sup> Статья 2 в нормативной связи со ст. 18 Конституции РФ, а также ст. 4 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

народ Российской Федерации», по действующей Конституции РФ) как единоправный публично-правовой субъект государства. Избранные должностные лица, государственные служащие, осуществляющие функции по ведению государственных дел, реализуют не свои собственные субъективные права, а совокупное право всех граждан государства, выступающих в качестве доверителей своего публичного права. Таким образом, в законодательстве утверждается положение о связанности воли государства и его органов волей народа.

В целом проблема публичного интереса является сегодня малоизученной, несмотря на обилие в прошлом разнообразных источников об общенародном государстве, использующем приданные ему средства во имя общенародных, общеклассовых интересов. По сути, обсуждение проблематики сводится к констатации: «Публичное право направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства (всего общества)»<sup>1</sup> или «интерес в публичном праве — это его опора. Существенной характеристикой интереса в публичном праве является то, что субъект права действует не в личном, а в общественном интересе»<sup>2</sup>.

Здесь мы солидарны с позицией Г. В. Атаманчука, публичное, «концентрированно выражаясь в государстве и олицетворяя собой целостность, всегда предполагает в качестве единичного — человека во всей совокупности его биосоциальных характеристик... Есть государство как объединение (союз) всех граждан и гражданин как его одиночный субстрат, а между ними опосредующая система государственных и муниципальных органов, призванная, в одном направлении, сохранять устойчивость, безопасность, суверенитет и адаптационность целостности, а в другом — создавать условия, факторы и стимулы для развития и плодотворной самореализации каждого граждани-

---

<sup>1</sup> *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — М.: НОРМА, 2002. — С. 246.

<sup>2</sup> *Интерес* в публичном и частном праве // Журн. рос. права. — 2003. — № 1. — С. 139. (Цит. мнение Ю. А. Тихомирова.)

на»<sup>1</sup>. «Публичное объединяет людей, превращает их в народ, общество, которое приобретает затем форму государства»<sup>2</sup>.

Юридические лица публичного права возникают вследствие особого предписания закона и приобретают статус публично-правового юридического лица с момента формирования, в то время как частно-правовые юридические лица формируются на основе потребностей и возможностей социально-экономической системы, их создание связано с предпринимательской инициативой личности (личностей), напрямую зависит от развития производственных (экономических) отношений в обществе. Приобретение статуса гражданско-правовыми лицами законодатель связывает с обязательной государственной регистрацией этих лиц в уполномоченных государственных органах (в настоящее время — налоговые органы).

Организационная структура юридических лиц публичного права подчинена цели, реализуемой этими лицами, — обеспечение публичного, общего, совокупного интереса. Важнейшим признаком данных организаций является иерархическая соподчиненность элементов организационной структуры, преобладание вертикальных связей (между руководителем и подчиненными), необходимость (обязательность) выполнения приказов. Инстанционность любых процессов в рамках юридических лиц публичного права должна находить отражение в различии правового статуса руководителя юридического лица публичного права, государственного служащего, ответственного за принятие решения. Необходимо отметить, что на любом уровне соответствующей иерархической пирамиды человек, замещающий соответствующую должность, должен обладать правом вносить предложения об улучшении самого инстанционного процесса. Это позволит демократизировать принятие решений на всех уровнях государственного управления, а также будет стимулиру-

---

<sup>1</sup> *Атаманчук Г. В.* Власть и управление в предмете административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). — М. : Академ. правовой ун-т, 2003. — С. 10.

<sup>2</sup> *Атаманчук Г. В.* Предисловие к книге: *Казанцев Н. М.* Публично-правовое регулирование государственной службы. — М. : Изд-во РАГС, 1999. — С. 4.

ровать служащего к ответственному исполнению своих обязанностей.

Как было сказано ранее, хозяйственная деятельность государственного органа власти осуществляется на основе сметы, утвержденной вышестоящим органом. Сметно-бюджетное финансирование представляет собой безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств из бюджетов различных уровней бюджетным учреждениям. Бюджетные учреждения получают средства на свое содержание из бюджета на основе финансовых документов, называемых сметами.

*Смета* — финансово-плановый акт-план, определяющий объем, целевое направление и поквартальное распределение ассигнований, обеспечивающих функционирование учреждений и организаций.

Смета состоит из статей, каждая из которых содержит однородную группу расходов, носящих строго обязательный характер и не подлежащих произвольному (усмотрительному) изменению. Данные положения следуют из требований сметно-бюджетной дисциплины и природы самого бюджета, имеющего силу закона.



Смета органа государственной власти включает в себя следующие виды расходов:

- заработная плата;
  - текущие расходы (канцелярские и хозяйственные, почтово-телеграфные, телефонные и типографские расходы);
  - расходы по командировкам и служебным разъездам;
  - содержание и ремонт оборудования и инвентаря;
  - капитальный ремонт зданий и сооружений, которыми пользуются органы государственной власти;
  - содержание транспорта, обслуживающего орган государственной власти.
- 

Государство осуществляет лимитирование расходов на содержание всех органов государственной власти РФ.

**NB** Программно-целевой метод финансирования, включающий финансирование на поддержание функционирования, финансирование под конкретный процесс достижения ре-

зультата и финансирование «под результат», означает не столько изменение самого метода финансирования, сколько обозначает саму систему бюджетно-сметного финансирования, основанную на реальных требованиях общественного развития и участия государства в управлении им (подчеркивается принцип планирования необходимых, социально оправданных и ожидаемых затрат).

Также важной характеристикой органа государственной власти является осуществление в них специфической профессиональной деятельности — государственной службы — на должностях государственной службы, которые учреждаются в особом порядке, государственными служащими, правовой статус которых определен законом.

Таким образом, государственные органы выступают в правоотношениях как особые публично-правовые субъекты — юридические лица публичного права.

### **Выводы**

Развитие современного общества невозможно без участия государства, представляющего собой сложный публично-правовой и социальный механизм, основным элементом которого являются государственные органы.

Они имеют особый публично-правовой статус, ограничивающий свободное распоряжение материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами.

Для реализации прав граждан решать вопросы местного значения формируются органы местного самоуправления, деятельность которых также подчиняется публично-правовой регламентации.

### **Контрольные вопросы**

1. Дайте определение понятия «государственный орган».
2. Охарактеризуйте основные признаки органа государственной власти.
3. Укажите виды органов государственной власти.
4. Дайте понятие «публичное юридическое лицо», укажите виды публичных юридических лиц, охарактеризуйте их правовые возможности.

5. Какие регламенты действуют в органах государственной власти и местного самоуправления?

6. Что такое сметно-бюджетный режим финансирования органа государственной власти?

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. *Зенков, М. Ю.* Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права : учеб. пособие / М. Ю. Зенков — Новосибирск : СибАГС, 2006. — С. 55–134.

2. *Чиркин, В. Е.* Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. — М. : Норма, 2007. — С. 76–244.

#### *Дополнительная литература*

1. *Атаманчук, Г. В.* Государственное управление : организационно-функциональные вопросы / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2000. — С. 8–45, 124–142.

2. *Барциц, И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. — М. : Формула права, 2008. — С. 9–132.

3. *Бахрах, Д. Н.* Государственная служба России : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. — М. : Проспект, 2009. — С. 5–11.

## Глава 2. Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы

---

### План

- 2.1. Предмет служебного права.
- 2.2. Система источников служебного права.
- 2.3. Конституционно-правовые основы государственной службы.
- 2.4. Федеральное законодательство по вопросам государственной службы.
- 2.5. Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам государственной службы.
- 2.6. Законодательство по вопросам муниципальной службы.

### 2.1. Предмет служебного права

Правовое регулирование государственной и муниципальной службы осуществляется нормами различных отраслей права, вместе с тем основная часть (определяющая организацию государственной и муниципальной службы, основы правового статуса служащих) относится к отрасли административного права.

**NB** Административное право как отрасль права в последние годы существенно изменилось: возросло количество правовых норм, регулирующих деятельность государственных органов, их полномочия, организацию деятельности. По сравнению с советским периодом развития административного права, где основное внимание уделялось административной ответственности, акценты сместились к регламентации деятельности государственных органов в так называемом «нормальном режиме».

Принятый федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», другие нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ, регулировавшие государственно-служебные отношения, позволили сформировать новую подотрасль административного права — служебное право.

Термин «служебное право» («правовое обеспечение государственной и муниципальной службы») используется для того, чтобы определить особую отрасль (подотрасль) права, отрасль российского законодательства, отрасль юридической науки, учебную дисциплину<sup>1</sup>.

! **Служебное право** представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере внутренней организации государственной и муниципальной службы, установления правового статуса государственных и муниципальных служащих, практического функционирования государственной и муниципальной службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных и муниципальных служащих, выполняющих задачи и функции публичной (государственной и муниципальной) власти, так и всей государственной администрации.

Принятая в России классификация отраслей права основана на относительно жестком делении норм права относительно предмета и метода правового регулирования. Теоретико-практические диспуты вокруг этих базовых понятий ведутся с переменным успехом. Многие авторы рассматривают в качестве главного основания деления предмет регулирования — обособленные, близкие по своей социальной природе общественные отношения, которые в случае их правового регулирования приобретают форму правоотношений. Методы же правового регулирования даже в рамках различных отношений оказываются схожими, что позволяет с той или иной степенью допустимости использовать аналогию права и аналогию закона.

Практика правового регулирования государственной службы за рубежом неоднородна. Вместе с тем в последние годы (с начала 1980-х гг.) наметились общие тенденции в регулировании статуса высшего государственного управленческого персонала, борьбы с коррупцией в государственных органах и местного самоуправления, процессы заимствования целых социально-правовых институтов государствами, где эти институты либо отсутствовали, либо имели иные цели. Но зарубежные исследо-

---

<sup>1</sup> Впервые термин «служебное право» был использован Ю. Н. Стариковым (См.: *Старилов Ю. Н. Служебное право.* — М.: Бек, 1996).

ватели указывают, что при создании собственной системы государственной службы каждому государству скорее следует обращаться к своей истории, традициям и культуре, чем заимствовать чужой непроверенный опыт<sup>1</sup>.

Первая, так называемая «трудовая» модель регулирования государственной и муниципальной службы основана на прямом применении трудового законодательства, индивидуальной договорной регуляции между руководителем государственного органа и лицом, поступающим в этот орган на работу или замещающим должность посредством трудового договора. В рамках модели государственная служба сводится к исполнению трудовых операций в государственном органе, которые измеряются затратами времени и для их регуляции достаточно трудового законодательства. Прием на службу осуществляется, как правило, по тем же принципам, что и в другие организации (часто — с использованием рекомендаций служащих данного государственного органа), прохождение службы регулируется внутренними актами государственного органа, поощрение дается по усмотрению руководителя.

В отечественной правовой традиции сложились несколько научных школ, которые рассматривают правовое регулирование государственной и муниципальной службы в рамках «трудовой» модели<sup>2</sup>.

В практике развитых стран (США, Великобритания, ФРГ и т. д.) используется в противовес «трудовой» модели публично-правовая модель. Согласно данному подходу отношения между государственным служащим и государством должны быть урегулированы исчерпывающим образом публичными правовыми актами — законами и иными общегосударственными нормативными правовыми актами, не допуская индивидуальной регуляции, осуществляемой какими-либо соглашениями между руко-

---

<sup>1</sup> См., в частности: *Golembiewski R. T.* The future of public administration end of short stay in the sun or a new day dawing // *Public administration review*. — 1996. — Vol. 56, № 2. — P. 67.

<sup>2</sup> См.: *Ершова Е. А.* Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. — М. : Статут, 2008. — 666 с.; *Корничук Г. А.* Государственные служащие. Особенности регулирования труда. — М. : Альфа-пресс, 2006. — 201 с.

водителем государственного органа и лицом, замещающим государственную должность государственной службы при поступлении на службу либо дальнейшем прохождении ее. Четко определены правила поступления, прохождения и прекращения службы, права, обязанности, ограничения и гарантии служащих.

Н. М. Казанцевым выделены также три концепции правового регулирования государственной службы: политически подконтрольная, корпоративная и публично-правовая государственная служба<sup>1</sup>.

Государственная служба реализует свою правовую природу и обретает юридический смысл по мере исполнения функций государства, которые имеют нормативную форму. Цели государства составляют предмет политики, которая всегда опережает науку и право. Государственная служба во взаимоотношениях права, закона, государственной политики является основным инструментом практического осуществления каждого их них. Профессионализм государственных служащих проявляется, в том числе, и в их способности рационализировать политику и проводить ее в рамках действующего закона.

Государствоосуществление предполагает определенный баланс разделений власти, политики, государственной службы, которые оказываются зависимыми друг от друга, а также от закона и права<sup>2</sup>.

Политически подконтрольная государственная служба обслуживает интересы политической группировки, стоящей у власти. При этом законы исполняются по мере политической целесообразности, постепенно утрачивая связь с правом, а государственная служба утрачивает связь со своим источником — народом, подчиняясь воле политиков. В конце концов, функции государственной службы в интересах политики опережают закон, выходя за его рамки, а следовательно, оказываются несоответствующими функциям государства, в котором данная служба функционирует. Нарастание кризиса вследствие политико-дисциплинарной подконтрольности государственной службы было характерно для России и других стран, что заканчивалось политической катастрофой.

---

<sup>1</sup> См.: Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы. — М. : Изд-во РАГС, 1999.

<sup>2</sup> См.: Там же.

Другая ситуация складывается, когда государственная служба оказывается избавлена от политического контроля, как со стороны избранных народом лиц, так и со стороны иных форм гражданского общества. Она представлена сформированной законом корпорацией, не зависящей от других элементов гражданского общества, участвующих в реализации государственного режима. Государственный служащий оказывается зависимым от корпоративных интересов самой государственной службы (либо через установление профессиональных, либо военно-дисциплинарных отношений, определенных в формах, неограниченных законом). Корпоративизация государственной службы фактически лишает государственный режим публично-правового характера, превращая его в частное достояние корпорации, что приводит к искажению осуществления закона и права государства. Таким образом, выходя за рамки закона, функции государственной службы подменяют закон, законодательство и государственная служба утрачивают связь с правом и политикой, что приводит к разрушению действующей администрации.

Публично-правовая государственная служба подконтрольна как политическим институтам государства, так и институтам гражданского общества, при этом конкретные лица получают возможность контролировать службу во исполнение закона и статуса занимаемой ими государственной должности. Государственная служба защищена от политического усмотрения через определение профессионального правового статуса государственного служащего. Лишение этого статуса совершается исключительно в судебном порядке по основаниям, установленным законом исчерпывающим образом. Возможна добровольная отставка, но также по процедуре, четко урегулированной законом, а также правовые последствия и ограничения<sup>1</sup> для граждан, состоявших ранее на государственной службе. Реализация публично-правовой концепции государственной службы позволяет исчерпывающим образом реализовывать закон в функциях государственной службы, обеспечивая интересы политики, всего

---

<sup>1</sup> Например, запрет на занятие должностей в коммерческих и некоммерческих организациях, связанных по любым вопросам с государственным органом, где проходил государственную службу гражданин.

общества, так как правовая традиция народа постепенно оформляется в виде закона, становится более полной вследствие развития государственной службы. Политика реформирует государство и общество через законодательный процесс, формируя устойчивое демократическое правосознание. Гарантированная возможность равного доступа к государственной службе реализуется через организацию конкурсного замещения вакантных государственных должностей, системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы.

В настоящее время в *предмет рассматриваемой отрасли* входят общественные отношения, связанные:

- с организацией государственной и муниципальной службы;
- правовым статусом государственного и муниципального служащего;
- прохождением государственной и муниципальной службы;
- управлением государственной и муниципальной службы;
- противодействием и борьбой с коррупцией на государственной и муниципальной службе.

Эти отношения урегулированы как общими, так и специализированными нормативными правовыми актами.

## **2.2. Система источников служебного права**

Систему правовых источников служебного права составляют нормативные договоры и нормативные правовые акты, регламентирующие государственно-служебные отношения и содержащие государственно-правовые нормы. Можно выделить два уровня правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации: федеральный, региональный.

*Система правовых источников состоит из следующих групп:*

*Группа 1:*

Конституция Российской Федерации.

Федеральные Конституционные законы.

Федеральный договор (договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и республиками в ее составе, РФ и автономной областью, автономными округами, РФ и краями, областями, городами федерального значения).

Международно-правовые акты, содержащие нормы, регулирующие государственно-служебные отношения.

*Группа 2:*

Конституции республик в составе Российской Федерации.

Уставы краев, областей, автономной области, автономных округов, округов, городов федерального значения — субъектов Российской Федерации.

Федеральные законы об автономной области, автономных округах<sup>1</sup>.

*Группа 3:*

Федеральные законы.

*Группа 4:*

Законы субъектов РФ.

*Группа 5:*

Указы Президента РФ.

*Группа 6:*

Постановления Правительства РФ.

*Группа 7:*

Нормативные правовые акты палат Федерального Собрания РФ:

а) Совета Федерации;

б) Государственной Думы.

*Группа 8:*

Нормативные акты органов судебной власти:

а) федеральных судов (прежде всего Конституционного и Верховного судов Российской Федерации);

б) конституционных и уставных судов субъектов РФ.

*Группа 9:*

Нормативные акты федеральных министерств, ведомств РФ, их территориальных органов.

*Группа 10:*

Нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ:

а) нормативные акты (указы, распоряжения, постановления) высшего должностного лица субъекта РФ (Президента, главы Республики, главы администрации, губернатора);

---

<sup>1</sup> Отсутствует как источник права. Все автономии России приняли свои уставы.

б) нормативные акты представительных (законодательных) органов государственной власти субъекта РФ;

в) нормативные акты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Вне сомнений, система правовых источников государственной службы несовершенна, существуют пробелы в нормативном регулировании государственно-служебных отношений.

**NB** Для российской государственной службы в ее историческом развитии были характерны военный характер и мобилизационная модель развития<sup>1</sup>.

Однако нельзя утверждать, что именно в этом существенное отличие России от иных государств. Напротив, государственная служба везде формировалась в первую очередь для защиты государства. С ростом государственного аппарата роль аппарата принуждения снижалась, что влекло за собой создание соответствующей правовой основы. Для России исторически знаковым актом явилась «Табель о рангах», утвержденная в 1722 г. Петром I<sup>2</sup>. Не лишенное противоречий развитие законодательства о государственной службе в Российской империи было прервано революционными событиями 1917 г. (сначала актами Временного правительства, а затем — декретами Советской власти).

Советская власть достаточно быстро остановила разрушение геополитического пространства Российской империи, однако политические ценности не предполагали наличия государственной службы. Более вменяемой и последовательной регламентации подверглась, объективно, военная служба, сохранив и упрочив традиции прошлого.

Поразительно, но практически 70 лет советской истории действовали «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г.<sup>3</sup>, которые являлись основным нор-

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 33.

<sup>2</sup> *Табель о рангах* (Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных) / отв. ред. А. Г. Маньков // *Российское законодательство X–XX вв.* : в 9 т. — М. : Юрид. лит., 1986. — Т. 4. — С. 56–66.

<sup>3</sup> *О службе в государственных учреждениях и предприятиях* : временные правила / утв. декретом СНК РСФСР от 21 дек. 1922 г. // *Собр. узаконений РСФСР.* — 1923. — № 1. — Ст. 8.

мативным правовым актом, регулировавшим государственно-служебные отношения.

Юридически государственной службы до начала 1990-х гг. не существовало, хотя в административно-правовой науке ее проблематика активно разрабатывалась в начале 1920-х, а также начиная с конца 1950-х гг.

Исходя из хронологии принятия основных нормативных актов по вопросам государственной службы, можно выделить следующие *этапы в развитии служебного законодательства России*:

— до декабря 1993 г. — формирование вариантов концепции государственной службы в РФ. На протяжении 1989–1993 гг. в печати неоднократно появлялись различные варианты концепций реформирования государственной (муниципальной) службы. Предпринимались первые попытки противодействия и борьбы с коррупцией<sup>1</sup>. В 1991 г. было образовано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ<sup>2</sup>;

— декабрь 1993 г. — июль 1995 г. — обсуждение основных положений концепции государственной службы. Период начинается с принятия Президентом РФ Б. Н. Ельциным указа № 2267 от 22 декабря 1993 г., которым было введено Положение о Федеральной государственной службе<sup>3</sup> (что можно рассматривать как своеобразную оплату лояльности служащих Президенту России в период сентябрьско-октябрьского переворота). Принятие первых нормативных актов на федеральном и региональном уровне (в частности, в 1993 г. был принят первый закон «О государственной службе Республики Саха (Якутия)»<sup>4</sup>). В 1994 г. была создана Российская академия государственной

---

<sup>1</sup> *О борьбе с коррупцией в системе государственной службы* : указ Президента Рос. Федерации от 4 апр. 1992 г. № 361 // РГ. — 1992. — 7 апр.

<sup>2</sup> *О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР* : указ Президента РСФСР от 28 нояб. 1991 г. № 242 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 48. — Ст. 1696.

<sup>3</sup> *Об утверждении Положения о Федеральной государственной службе* : указ Президента Рос. Федерации от 22 дек. 1993 г. № 2267 // РГ. — 1993. — 24 дек.

<sup>4</sup> *О государственной службе Республики Саха (Якутия)* : закон Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 г. № 1417-ХП // Якутские ведомости. — 1993. — 20 апр.

службы при Президенте РФ, возглавившая систему образовательных учреждений, обеспечивающих подготовку, повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных служащих;

— с июля 1995 г. до середины 2000 г. — развитие служебного законодательства, принятие законов о государственной и муниципальной службе на федеральном уровне и во всех субъектах РФ, формирование государственной и муниципальной службы как социального и правового институтов, реализация законодательно установленных механизмов прохождения государственной (муниципальной) службы. К концу периода происходит осознание того, что принятый в 1995 г. федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» фактически не исполняется на всех уровнях государственного управления;

— начиная с середины 2000 г. до начала 2009 г. — разработка и реализация новой Концепции реформирования государственной службы; разработка и принятие действующих законов о системе государственной службы, о государственной гражданской службе, о муниципальной службе; приведение законодательства субъектов РФ о государственной и муниципальной службе в соответствии с федеральным и общим принципам правового регулирования этого института, формирование единой вертикали исполнительной власти через создание окружного уровня государственного управления (введение института полномочных представителей Президента РФ по федеральному округу и формирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на окружном уровне);

— 10 марта 2009 г. — начало нового этапа реформирования и развития системы государственной службы, в рамках которого (до 2013 г. включительно) планируется формирование легитимной и эффективно функционирующей системы государственной службы РФ. Основные цели и направления реформирования системы государственной службы представлены в указе Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”».

Таким образом, можно говорить о дальнейшем развитии законодательства о государственной и муниципальной службе, обновлении основных источников служебного права.

### **2.3. Конституционно-правовые основы государственной службы**

Конституция устанавливает *основные принципы* правового регулирования государственно-служебных отношений, в частности, принципы разделения государственной власти, федерализма, народовластия, равнодоступности к государственной службе и возможного непосредственного участия в управлении делами государства, а также разграничивает предметы ведения между участниками государственного процесса — исключительные предметы ведения РФ, совместные предметы ведения РФ и субъектов Федерации, исключительные предметы ведения субъектов Федерации.

Огромное значение для регулирования государственной службы имеет положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 46) о возможности обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти (местного самоуправления) и их должностных лиц.

Многие из конституционных норм-принципов непосредственно стали принципами государственной службы.

Конституция РФ в ст. 32 закрепляет право равного доступа граждан РФ к государственной службе. Это положение полностью соответствует п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>1</sup>, согласно которому каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность «допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Вместе с тем абсолютизация принципа равного доступа к государственной службе невозможна, как невозможно абсолютное равенство «всех и во всем». Как спра-

---

<sup>1</sup> *О гражданских и политических правах* : международный пакт от 16 дек. 1966 г. // Бюл. Верховного суда РФ. — 1994. — № 12.

ведливо отмечается в специальной литературе, «если не иметь в виду тривиальную в демократическом государстве формулировку равноправия, то следует подчеркнуть, что граждане не имеют и не могут иметь равного доступа к государственной службе»<sup>1</sup>. Поступление на государственную службу как в России, так и за рубежом обусловлено целым рядом требований, ограничений и запретов.

**NB** Закрепленное Конституцией РФ право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32) ни в коей мере не является формой реализации конституционного права гражданина на труд.

На современном этапе государственного строительства в России право гражданина РФ на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ) есть самостоятельная форма реализации конституционного права гражданина РФ на участие в управлении делами государства. Совершенно логично и закономерно поэтому, что в Конституции РФ 1993 г. трудовые права гражданина и его права на участие в управлении государством закреплены в разных статьях: первые — в ст. 37, вторые — в ст. 32. Это еще раз подтверждает публично-правовой характер государственно-служебных отношений.

Государственная служба связана с введением ряда правоограничений для лиц, состоящих на ней, а всякое ограничение прав личности допускается только по федеральному закону (ст. 55 Конституции РФ).

**NB** Конституция РФ (п. «т» ст. 71) устанавливает, что федеральная государственная служба находится в ведении РФ. В прямой форме не затрагивается вопрос о принадлежности государственной гражданской службы субъектов РФ. Вместе с тем к совместному ведению РФ и ее субъектов в соответствии с п. «к» ст. 72 относится административное и административно-процессуальное законодательство, а также в соответствии с п. «л» ст. 72 — кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.

---

<sup>1</sup> См. : Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997. — С. 231.

Федеральные конституционные законы дополняют, конкретизируют нормы Конституции РФ, являясь неотъемлемой частью системы законодательства нашей страны. К регулированию государственно-служебных отношений ближе всего подходит федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup>, который определяет основы построения системы федеральных органов исполнительной власти.

Элементом национальной системы права являются международные договоры. Некоторые из них содержат регулирование отношений, связанных с государственной службой. К ним, в частности, относятся:

— Всеобщая Декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН; СССР — учредитель ООН)<sup>2</sup>;

— Международный пакт о гражданских и политических правах (принят от 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН. СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. с заявлением. Пакт вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.);

— Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. с заявлением. Пакт вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.)<sup>3</sup>.

Россия является правопреемницей СССР в международных отношениях.

В число международно-правовых актов — источников правового регулирования гражданской службы — входят конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ) — специализированного учреждения ООН. Однако Россия пока не все соответствующие конвенции ратифицировала:

— 1949 г. о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 1997. — 23 дек.

<sup>2</sup> *Всеобщая декларация прав человека* // *РГ.* — 1995. — 5 апр.

<sup>3</sup> *Бюл. Верховного суда РФ.* — 1994. — № 12.

<sup>4</sup> *О трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти* : конвенция № 94 МОТ // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956.— Женева : Международное бюро труда, 1991. — Т. 1. — С. 937–943.

— 1978 г. о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе<sup>1</sup>;

— 1981 г. о содействии коллективным переговорам<sup>2</sup> (ратифицирована РФ. Вступила в силу для России 6 сентября 2011 г.<sup>3</sup>);

— 1988 г. о содействии занятости и защите от безработицы<sup>4</sup>.

Таким образом, российское законодательство о государственной и муниципальной службе развивается в целом на основе международных принципов и норм.

## 2.4. Федеральное законодательство по вопросам государственной службы

Федеральные законы, регламентирующие государственные служебные отношения:

1. Федеральные законы, регламентирующие общие государственно-служебные отношения.

В настоящее время — это федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Он сменил федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

**NB** Вызывает некоторые сомнения наименование данного закона, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы, а так же принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты

---

<sup>1</sup> *О защите* права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе : конвенция № 151 МОТ : принята в г. Женеве 27 июня 1978 г. // Там же. 1957–1990. — Женева : Международная организация труда, 1991. — Т. 2. — С. 1 883–1 887.

<sup>2</sup> *О содействии* коллективным переговорам : конвенция № 154 МОТ : принята в г. Женеве 19 июня 1981 г. // Там же. — С. 1 935–1 938.

<sup>3</sup> *О ратификации* Конвенции о содействии коллективным переговорам (Конвенции № 154) : федер. закон от 1 июля 2010 г. № 138-ФЗ // РГ. — 2010. — 6 июля.

<sup>4</sup> *О содействии* занятости и защите от безработицы : конвенция № 168 МОТ принята в г. Женеве 21 июня 1988 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990.— Женева : Международное бюро труда, 1991. — Т. 2. — С. 2 171–2 184.

субъектов РФ. Таким образом, федеральный закон должен устанавливать «рамочное регулирование» (в данном случае справедлива практика принятия федеральных законов «Об основах...», «Об общих принципах...»).

Среди причин, вызвавших реформирование государственной службы в 2002–2007 гг., назывались «отсутствие системного законодательного регулирования видов государственной службы», «законодательная основа отдельных сфер государственной службы не была унифицирована», «необходимость компенсации центробежных тенденций в субъектах РФ»<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» имеет системообразующий и одновременно рамочный характер. Он определяет правовые и организационные основы системы государственной службы, закрепляет видовую классификацию государственной службы.

Большинство норм данного закона являются бланкетными, они отсылают нас к другим федеральным законам — о видах государственной службы, об отдельных вопросах государственной службы и другим нормативным правовым актам (рис. 2.1 и 2.2).

Развитие норм данного закона применительно к видам государственной службы предполагается в федеральном законе о виде государственной службы. На момент написания данного пособия, несмотря на явную потребность в регламентировании видовых государственно-служебных отношений, действовал только один федеральный закон — от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

**NB** Свообразным дополнением законов о видах государственной службы служит федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»<sup>2</sup>. Принятие данного закона предусмотрено федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> *Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы)* / рук. авт. коллектива А. Г. Барабашев ; Гос. ун-т Высш. шк. экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — С. 20–27.

<sup>2</sup> *РГ.* — 2010. — 30 июля.



Рис. 2.1. Система нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу в России (здесь и далее: □ — приняты и действуют; ▤ — не приняты)

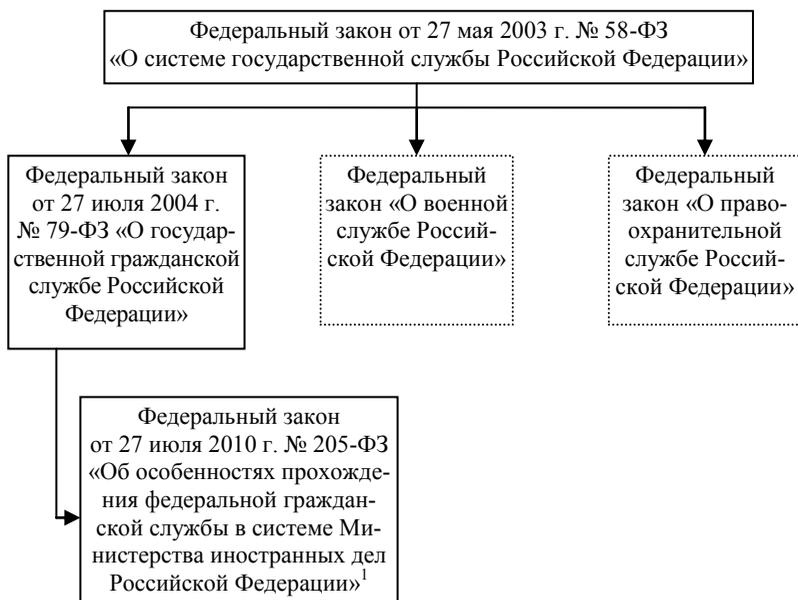


Рис. 2.2. Федеральные законы о видах государственной службы

2. Федеральные законы, регламентирующие специальные государственно-служебные отношения.

Разработка и принятие таких законов обуславливается бланкетными нормами федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и о видах государственной службы, так как регламентация некоторых общественных отношений в указанных законах привела бы к структурным диспропорциям.



В частности, к законам данного типа относятся федеральные законы:

«О государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей»<sup>2</sup> (в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 14 Закона № 58-ФЗ, п. 11 ч. 1 ст. 52 Закона № 79-ФЗ);

---

<sup>1</sup> РГ. — 2010. — 30 июля.

<sup>2</sup> В настоящее время действует закон: *О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации* : федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 166-ФЗ // РГ. — 2001. — 20 дек.

«О медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации» (в соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 52 Закона № 79-ФЗ) — не принят (отсутствует);

«О противодействии коррупции» (в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ)<sup>1</sup>.

---

3. Федеральные законы, содержащие нормы, лишь в какой-то степени относящиеся к институту государственной службы.

Это, в частности, федеральные законы «О государственной тайне»<sup>2</sup>, «Гражданский кодекс Российской Федерации»<sup>3</sup>, «Семейный кодекс Российской Федерации»<sup>4</sup>.

**NB** Особое отношение к регулированию государственно-служебных отношений имеет Трудовой кодекс РФ и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. Эти акты применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной законодательством о государственной службе. Следует отметить, что ряд институтов государственной службы не может быть соотнесен с нормами трудового права, поскольку общественные отношения имеют публично-правовой характер.

При всей важности федеральных законодательных актов, регулирующих государственно-служебные отношения, часто они не в состоянии решить все вопросы, возникающие в связи с динамическим развитием и реформированием государственной службы РФ. В этих условиях указы Президента РФ регламентируют важнейшие вопросы государственной службы, обеспечивая возможность быстрого установления механизма правового регулирования государственно-служебных отношений.

---

<sup>1</sup> *О противодействии коррупции* : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // РГ. — 2008. — 30 дек.

<sup>2</sup> *О государственной тайне* : закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Там же. — 1993. — 21 сент.

<sup>3</sup> *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)* : федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

<sup>4</sup> *Семейный кодекс Российской Федерации* : федер. закон от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ // РГ. — 1996. — 27 янв.



Указами Президента РФ в настоящий момент урегулированы такие вопросы, как:

- учреждение государственных должностей и должностей государственной службы в федеральных государственных органах;
  - организация прохождения государственной (федеральной государственной) службы — поступление на службу, проведение конкурсов, квалификационных экзаменов, аттестации, присвоение классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий;
  - повышение квалификации, переподготовка, стажировка государственных служащих;
  - организация учебного, научного и организационно-методического обеспечения государственной службы;
  - денежное содержание федеральных государственных служащих; финансирование федеральной государственной службы;
  - обеспечение дисциплины в системе государственной службы;
  - организационное и документационное обеспечение кадровой работы на государственной службе.
- 

Большую роль в регулировании государственной службы играют постановления Правительства РФ, а также акты федеральных органов исполнительной власти (особенно Министерства здравоохранения и социального развития РФ).

Таким образом, система источников служебного права включает в себя нормативные правовые акты разной юридической силы.

## **2.5. Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам государственной службы**

Субъекты РФ, согласно п. 8 ч. 1 ст. 5 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вправе иметь свое законодательство о государственной службе. Законодательство субъектов РФ позволяет создать многообразие в системе государственной службы РФ, сохраняя единство в ее организации и правовом статусе государственных служащих.

Законодатели субъектов РФ по-разному судят о том, насколько подробно необходимо регулировать государственно-служебные отношения на уровне основного закона (конституции или устава). Во многом это происходит в связи с отсутствием, например, в Конституции РФ отдельной статьи и главы, нормы которой регулировали бы только государственно-служебные отношения.

Ранее, до 2000–2001 гг., в конституциях и уставах нескольких субъектов РФ регулированию вопросов государственной службы посвящалась отдельная глава, сегодня — указывается полномочие по организации и правовому регулированию государственной гражданской службы субъекта РФ.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что в 8 субъектах РФ законы о государственной службе были приняты ранее федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Развитие законодательства субъектов РФ существенно опережало развитие федерального законодательства. Помимо игнорирования целых институтов на практике (это в первую очередь коснулось ограничений и запретов, конкурсного замещения должностей), нарушались правила юридической техники. В частности, это касалось прямого переноса практически всех норм из федерального закона в текст законов субъекта Федерации. Подобная свобода нормотворчества приносила и положительные результаты — появились кодексы, обобщающие всю или большую совокупность правовых норм (Хабаровский край, Омская, Сахалинская области), а также сложносоставные законы (с приложениями).

**NB** На современном этапе развития государственной службы субъекты РФ получили существенно меньший объем полномочий. Это связано как с общей политической тенденцией выстраивания «единой вертикали исполнительной власти», так и объективными обстоятельствами. Будучи фактически неограниченными в полномочиях некоторые субъекты РФ в прошлом принимали нормы, прямо противоречащие Конституции РФ.

Все действующие законы субъектов РФ о государственной гражданской службе можно подразделить на три группы (прил. 1).

1. Законы об особенностях правового регулирования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>, которые содержат только те правила, которые установ-

---

<sup>1</sup> Например: Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Красноярского края : закон Красноярского края от 20 дек. 2005 г. № 17-4314 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2005. — 31 дек.; закон Иркутской области от 4 апреля 2008 г. № 2-оз «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области» // Областная. — 2008. — 11 апр.

лены непосредственно в качестве полномочий субъекта РФ федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

2. Законы о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации, среди которых есть фактические аналоги законов первой группы<sup>1</sup>, и те, где реализуется более широко-масштабное регулирование государственно-служебных отношений, выходящее за пределы полномочий субъекта РФ<sup>2</sup>.

3. Законы о государственных должностях и государственной службе субъекта Российской Федерации<sup>3</sup>, в которых помимо государственно-служебных отношений регламентируются отношения с участием лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ. Это, на наш взгляд, является излишним и нарушает требования закона о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Таким образом, только законы субъектов РФ, которые мы отнесли к первой группе, соответствуют действующему законодательству о государственной службе.

## **2.6. Законодательство по вопросам муниципальной службы**

Тенденции развития законодательства о муниципальной службе обусловлены, с одной стороны, процессами формирования и реализации местного самоуправления, с другой — сложившейся системой правового регулирования государственной службы.

В современном правовом понимании местное самоуправление в России появляется только на рубеже 1990-х гг., когда друг за другом были приняты закон СССР от 9 апр. 1990 г. № 14171

---

<sup>1</sup> Например: О государственной гражданской службе Новосибирской области : закон Новосибирской области от 1 февр. 2005 г. № 265-ОЗ // Сов. Сибирь. — 2005. — 4 февр.

<sup>2</sup> Например: О государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 30 марта 2005 г. 214-З № 433-III // Якутские ведомости. — 2005. — 29 апр.

<sup>3</sup> Например: О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 28 февр. 2006 г. № 9-ЗРХ // Вестник Хакасии. — 2006. — 9 марта.

«Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>1</sup> и закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>2</sup>. Понятия «муниципальная служба» данные законы не содержали.

После введения в действие Конституции РФ 1993 г., основой конституционного строя в которой объявлялось местное самоуправление, не включенное в систему государственную органов, возникли правовые условия для формирования законодательства о муниципальной службе.

Необходимо отметить тот факт, что в тексте Конституции РФ 1993 г. понятие «муниципальная служба» также не встречается. Впервые оно было закреплено в федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Правовая основа муниципальной службы была сформирована федеральным законом от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы Российской Федерации». Муниципальная служба в этом законе регламентировалась с учетом принципов организации государственной службы, а также основ правового положения государственных служащих.

Региональное законодательство о муниципальной службе в 1996–2003 гг. развивалось с той же интенсивностью и в тех же условиях, что и законодательство о государственной службе. Однако в связи с реформой государственной службы, а также преобразованиями в системе местного самоуправления, инициированными федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>, аналогичная судьба ожидала и муниципальную службу.

2 марта 2007 г. был принят федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». С одной стороны, в новом законе был учтен принцип взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ,

---

<sup>1</sup> ВСНД. — 1990. — № 16. — Ст. 267.

<sup>2</sup> ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

<sup>3</sup> РГ. — 1995. — 1 сент.

<sup>4</sup> Там же. — 2003. — 8 окт.

с другой — в отличие от законодательства о государственной службе в основу регулирования муниципально-служебных отношений был положен Трудовой кодекс РФ (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Законодательство о муниципальной службе в Российской Федерации

**NB** Закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» существенно ограничил полномочия субъектов РФ в регулировании муниципальной службы, одновременно расширив полномочия представительного органа муниципального образования.

Субъекты Российской Федерации принимают законы по отдельным вопросам правового регулирования муниципальной

службы (о реестре должностей муниципальной службы, об оплате труда и дополнительных гарантиях муниципальным служащим, о регулировании порядка присвоения классного чина муниципальным служащим, о проведении аттестации и др.).

Муниципальными правовыми актами, в том числе уставом муниципального образования, должны быть урегулированы отдельные вопросы: конкурсного замещения должностей, дополнительных гарантий и оплаты труда, ведения реестра муниципальных служащих и т. п.

### **Выводы**

Служебное право (правовое обеспечение государственной и муниципальной службы) является комплексной отраслью права, регулирующей общественные отношения организации, прохождения, управления государственной и муниципальной службы, правового статуса государственных и муниципальных служащих. Законодательство о государственной и муниципальной службе полностью не сформировано и характеризуется большим числом пробелов.

### **Контрольные вопросы**

1. Что такое правовое обеспечение государственной и муниципальной службы (служебное право)? Можно ли его назвать отраслью российского права?
2. Как построена система правовых источников государственной службы?
3. Охарактеризуйте роль конституций как источников правового обеспечения государственной службы.
4. Объясните причины активизации указного регулирования государственно-служебных отношений в РФ.
5. Составьте хронологический список принятых в вашем субъекте законов о государственной и муниципальной службе. Выскажите свое мнение о том, почему законодатели вашего субъекта Федерации, разрабатывали и принимали соответствующие законы в таком порядке?

## Библиографический список

### *Основная литература*

1. *Атаманчук, Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — С. 134–197.
2. *Государственная служба: комплексный подход* : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2009. — С. 49–132.
3. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 12–23, 36–40.
4. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 70–86.

### *Дополнительная литература*

1. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 14–62.
2. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 50–64.
3. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 21–23, 32–40, 540–555.
4. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств* / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 9–11, 29–41.
5. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Д. М. Овсянко. — М. : Юристь, 2005. — С. 27–45.
6. *Самойленко, В. В.* Дипломатическая служба : учеб. пособие / В. В. Самойленко. — М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010. — С. 135–144.

## Глава 3. Система и виды государственной службы. Муниципальная служба

---

### План

- 3.1. Система государственной службы.
  - 3.1.1. Понятие государственной службы.
  - 3.1.2. Государственная служба как система.
  - 3.1.3. Принципы государственной службы.
- 3.2. Виды государственной службы.
  - 3.2.1. Государственная гражданская служба.
  - 3.2.2. Военная служба.
  - 3.2.3. Правоохранительная служба.
  - 3.2.4. Дипломатическая и консульская служба. Служба в международных организациях.
  - 3.2.5. Служба в таможенных органах.
  - 3.2.6. Альтернативная гражданская служба.
  - 3.2.7. Государственная служба российского казачества.
- 3.3. Муниципальная служба.

### 3.1. Система государственной службы

#### 3.1.1. Понятие государственной службы

Современному нормативно-правовому закреплению государственной службы в качестве службы только в государственных органах способствует сложившееся в теории мнение о ее публичности. Так, в процессе государственной службы возникают публично-правовые отношения, состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем органе, но и у государства в целом; а суть государственной службы в этом плане состоит в формировании властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом.

- ! *Государственная служба Российской Федерации* представляет собой профессиональную служебную деятель-

ность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Анализируя ч. 1 ст. 1 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», можно выделить следующие признаки государственной службы:

1. Профессиональная деятельность, т. е. деятельность, осуществляемая на основе специальных теоретических знаний и практических навыков, приобретаемых в результате подготовки.

Статья 12 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит исчерпывающий перечень квалификационных требований к должности государственной гражданской службы:

а) уровень и направление профессионального образования (две альтернативы — среднее или высшее профессиональное образование);

б) стаж гражданской службы (государственной службы иных видов, муниципальной службы) или стаж (опыт) работы по специальности;

в) профессиональные знания;

г) профессиональные навыки.

Эти требования к профессиональному уровню впоследствии были дополнены еще одним требованием — профессиональными умениями.

Данные требования должны предъявляться как к тем лицам, которые поступают на государственную гражданскую службу, так и к тем, кто в настоящее время замещает соответствующую должность гражданской службы.

2. Служебная деятельность, т. е. ориентированная на удовлетворение интересов третьих лиц, общественных, государственных, публичных интересов. В этой связи государственный служащий получает специальный правовой статус, в который кроме правоограничений обязательно входят гарантии, обеспечивающие эффективное исполнение служебных и должностных обязанностей.

3. Государственная служба — своеобразная привилегия граждан РФ, именно они могут поступать на государственную службу и находиться на ней. Это общее правило дополнено некоторыми исключениями, речь о которых будет идти ниже.

4. Деятельность по обеспечению исполнения полномочий государства, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Государственные служащие создают условия для реализации полномочий (компетенции) РФ, субъекта РФ, федеральных государственных органов, государственных органов субъекта РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ.

Государственная служба по самому своему названию производна от понятия «государство» и от доступной народу государственной идеи, воплощаемой им в определенном типе государственности. Она является прежде всего институтом ведения публичных (государственных) дел, что находит правовое закрепление как во внутреннем законодательстве России, так и в международных правовых актах (табл. 3.1).

Основываясь на нормах Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, государственную службу следует определять как институт равнодоступного и непосредственного участия граждан в ведении государственных дел.

Цели государственной службы<sup>1</sup>

Направление деятельности	Содержание целей
Государственно-политическое	Выполнение конституционных требований о государственной поддержке социальной сферы Реализация обязательств государства по обеспечению определенного уровня жизни, удовлетворению материальных потребностей людей Обеспечение благосостояния общества
Экономическое	Повышение эффективности государственного управления экономикой Осуществление от имени государства управления государственной собственностью Поддержка предпринимательства Обеспечение финансирования затрат на государственную службу Снижение затрат на содержание государственного аппарата
Социальное	Исполнение и обеспечение полномочий государства и его органов Решение общегосударственных задач управления Выполнение публичных дел Практическое осуществление функций государства Создание условий для связи государственного аппарата с народом
Правовое	Обеспечение соблюдения законодательства государства Создание правовых условий для нормального функционирования государственного аппарата
Организационное	Организационно-техническое обеспечение государственных органов Профессионализация государственного аппарата Совершенствование норм, стандартов, правил регулирования состава государственного аппарата, продвижение по службе Приведение структуры государственного аппарата в соответствие задачам государственной службы

Первичным и субъективным правом ведения государственных дел обладает гражданская нация («многонациональный

<sup>1</sup> См.: *Нечипоренко В. С.* Организация и функционирование государственной службы // Государственная служба: Теория и организация / под ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. — Ростов н/Д : Феникс, 1998. — С. 176–177.

народ Российской Федерации» по действующей Конституции) как единоправный публично-правовой субъект государства.

Избранные лица, государственные служащие, осуществляющие функции по ведению государственных дел, реализуют не собственные субъективные права, а совокупное право всех граждан государства, выступающих в качестве доверителей своего публичного права. Таким образом, в законодательстве утверждается положение о связанности воли государства волей народа.

Обязанности государств перед своими гражданами в отношении государственной службы образуют для каждой демократической страны содержательную сторону правообязанностей государственных служащих перед гражданской нацией, определяют состав функций государственной службы. Исполнение таких функций и обязанностей государства перед учредившим его народом образует юридическую основу квалификации государства как демократического и его службы именно как государственной службы.

### 3.1.2. Государственная служба как система

! **Система** (от древнегр. Σύστημα — сочетание) — множество взаимосвязанных элементов, обособленных от среды и взаимодействующих с ней как целое.

В настоящее время существует достаточно большое количество теоретико-методологических подходов к определению сущности системы. Вместе с тем анализ различных дефиниций позволяет выделить общие моменты, которые присущи практически всем определениям системы — рассмотрение ее как целенаправленного комплекса взаимосвязанных элементов любой природы и отношений между ними; общие цели; целенаправленные правила взаимосвязей общих для всех элементов. Характеристиками системы являются:

- ее целостность;
- эмерджентность — появление у системы эмерджентных свойств, которые не присущи составляющим ее элементам;
- синергизм — однонаправленность действий, происходящих в определенной системе, результатом чего является повышение конечного эффекта;

— обособленность — закономерность систем, заключающаяся в некоторой их изолированности от взаимодействия с другими системами;

— совместимость — взаимосвязанность элементов и подсистем одной системы с элементами и подсистемами других систем;

— адаптивность — закономерность, связанная с приспособлением системы к изменяющимся внешним и внутренним параметрам ее существования;

— иерархичность — каждый элемент системы может рассматриваться как целостная система.

! **Государственная служба как система** представляет собой упорядоченную совокупность элементов (подсистем), взаимосвязей между ними и с внешней социальной средой в процессе достижения целей государственного управления.

Системный подход акцентирует внимание на исследовании государственной службы как единого целого, обладающего общими характеристиками системы, отмеченными выше, на соотношении, взаимосвязанности и взаимозависимости структурных элементов. Одна из важнейших характеристик государственной службы — это численность государственных служащих, демонстрирующая масштаб данного института (прил. 2 и 3).

**NB** В федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система», однако оно раскрывается весьма просто: система государственной службы включает в себя три ее вида: гражданскую, военную и правоохранительную (рис. 3.1). При этом юридически (на момент написания данного пособия) самой системы государственной службы не существует, поскольку отсутствует два из трех необходимых федеральных законов о видах государственной службы.

Одновременно не определена и взаимосвязь видов государственной службы, которая должна проявляться в соотносимости основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, в том числе основных условий пенсионного обеспечения; установлении ограничений и обязательств при прохождении государственной службы различных

видов; учете стажа государственной службы различных видов при его исчислении.

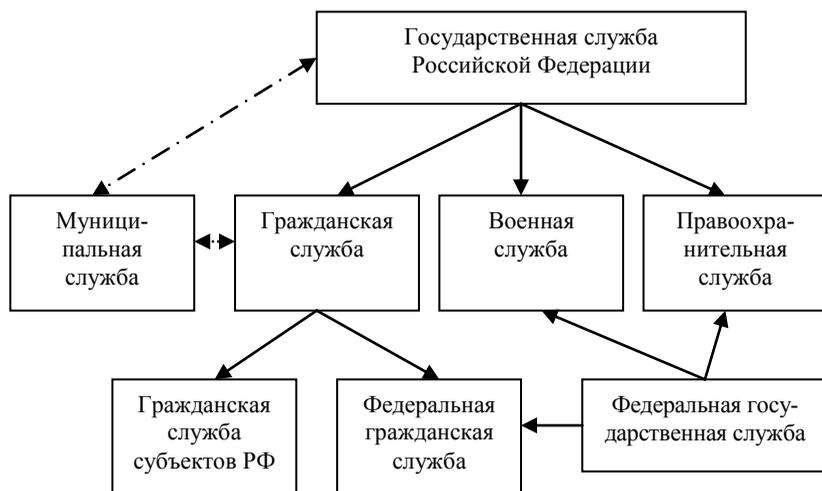


Рис. 3.1. Система государственной службы РФ в соответствии с федеральным законом

«О системе государственной службы Российской Федерации» и соотношении муниципальной и государственной службы:

— · · → — соотношение государственной и муниципальной службы

Единственный пример установления взаимосвязи видов государственной службы касается включения 7 июня 2011 г. таблицы соотношения классов чинov федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классов чинov юстиции в указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113<sup>1</sup> (прил. 4).

Государственная служба России сегодня имеет многоплановую структуру, определяемую:

а) конституционно-федеративным устройством нашего государства;

<sup>1</sup> О порядке присвоения и сохранения классов чинov государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 113 // РГ. — 2005. — 3 февр.

б) функционально-видовыми особенностями деятельности государственных органов.

В соответствии с принципом федерализма, находящим свою реализацию в российском законодательстве и правовой практике, структура государственной службы РФ включает два уровня:

— федеральную государственную службу, находящуюся в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ в исключительном ведении РФ;

— государственную службу субъектов РФ, находящуюся в совместном ведении РФ и субъектов РФ в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ.

Другой, не менее важный принцип государственного управления, установленный Конституцией РФ 1993 года, — принцип разделения власти при ее осуществлении, предопределяет существование особых видов государственной службы:

— государственной службы в органах представительной (законодательной) власти;

— государственной службы в органах исполнительной власти;

— государственной службы в органах судебной власти.

Государственную службу можно рассматривать как:

— определенный порядок, структуру организации государственной службы;

— систему функционирования службы, управленческий процесс, систему действий каждого субъекта как компонента государственной службы, привлечения граждан к государственному управлению;

— социальный институт (государственно-правовой, социальный, организационный), т. е. исторически сложившуюся форму организации совместной деятельности людей с регламентированным поведением их во имя достижения общей цели, что требует нормативно-правового закрепления регламентов, стандартов, статусов и др.

Система государственной службы выступает как социальное явление по своей природе (она направлена на привлечение граждан к участию в государственном управлении), по целям (она создается и функционирует во имя и на благо людей, для

улучшения качества их жизни), по роли в системе государственного управления (она реализует профессионально-личностные способности людей на службе государству, регулирует процессы их взаимодействия).

Государственной службе как административно-управленческой части единого и полновластного государства должен быть присущ принцип системности, согласно которому все структуры службы, процесс ее прохождения, организации профессиональной деятельности рассматриваются как подсистемы определенной целостности и сложности.

Однако пока у государственной службы РФ в полной мере этого качества нет, но базовые основы уже заложены. Хотя в федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система», но она складывается только в организационно-структурном плане: эта система включает лишь виды (гражданская — федеральная гражданская и гражданская служба субъектов РФ; федеральные военная и правоохранительная). Но данные виды реально почти не связаны между собой, так как нет единого органа управления. Более того, действующее законодательство обеспечивает регулирование и иных видов государственной службы, не включенных в систему государственной службы (их рассмотрению посвящены пункты 3.2.5.–3.2.7 настоящей главы). Поэтому одна из важнейших текущих задач — разработка концептуальных оснований становления и развития системы государственной службы как единого и целостного государственно-правового и социального института.

В определении содержания государственной службы необходимо знание того, что во всех ее видах государственная служба является структурой единого и целостного государства. Она должна подчиняться прежде всего выражению и реализации общенационального интереса, защите конституционных прав и свобод граждан, совмещая региональные, корпоративные, ведомственные и индивидуальные интересы и потребности.

Учет этого особенно важен в современных условиях, когда существуют определенные трудности укрепления единого и це-

лостного государства, когда отдельные субъекты РФ и ведомства на первый план нередко выдвигают местные потребности и ведомственные интересы. Только единое конституционно-правовое пространство выступает стабилизирующим фактором укрепления ее целостности и единства, стабильности и устойчивости развития.

### 3.1.3. Принципы государственной службы

! *Принципы государственной службы* — это основополагающие нормативно-правовые начала, установления, выражающие объективные закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, специфику, основное содержание и тенденции развития данного правового института.

Ю. Н. Старилов указывает на то, что принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления, которое осуществляется в большей мере такими субъектами права, как государственные служащие<sup>1</sup>.

Как отмечает Ю. Н. Старилов, «...принципы государственной службы — это субъективные понятия. Они формулируются человеком (законодателем) исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства. Принципы государственной службы отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений. Формулировка и становление законодателем принципов государственной службы зависят от избранной модели государственной службы, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования. С другой стороны, принципы являют собой активное, динамическое начало,

---

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. — С. 76.

ибо они обуславливают устанавливаемую законодателем модель государственной службы»<sup>1</sup>.

В литературе имеются разные подходы к классификации принципов государственной службы. Можно выделить из всего комплекса принципов те, которые относятся только (или в основном) к службе в целом; те, которые адресуются служащим; и, наконец, принципы, касающиеся граждан, когда они соприкасаются с государственной службой.

Д. Н. Бахрах разделяет принципы по трем основным критериям: законность, демократизм, профессионализм<sup>2</sup>.

В. М. Манохин из всего комплекса принципов выделял те, которые относятся только к службе в целом, принципы, которые адресуются служащим, и принципы, касающиеся граждан, когда они соприкасаются с государственной службой<sup>3</sup>.

Существует также выделение конституционных и организационно-функциональных принципов государственной службы (по аналогии с системой принципов государственного управления).

В соответствии с федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются: федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; взаимосвязь

---

<sup>1</sup> Там же. — С. 78.

<sup>2</sup> См. : Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание и принципы // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 15.

<sup>3</sup> См. : Манохин В. М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. — М. : Юрист, 1997. — С. 137.

государственной службы и муниципальной службы; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Закрепленные в Законе о системе государственной службы принципы взаимосвязаны и взаимообусловлены, каждый из них имеет свое значение в механизме организации и прохождения государственной службы.

Государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба основываются на принципах, закрепленных в Законе № 58-ФЗ. Данные принципы имеют отношение ко всем видам государственной службы. Общие принципы государственной службы способствуют развитию законодательства о государственной службе, делают стабильным все государственно-служебные отношения, а также способствуют совершенствованию взаимоотношений, которые складываются между государственными служащими и гражданами.

Специальные принципы определяют особенности государственно-служебных отношений в соответствующей сфере. Особенности и признаки отдельных видов государственной службы регулируются соответствующими законами (табл. 3.2).

Вместе с тем даже беглое ознакомление с принципами, установленными действующими законами, вызывает смешанные чувства. Законодатель, с одной стороны, объективно, хотел закрепить регулирование государственной службы с духом и буквой Конституции России: пример этому — принципы федерализма, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равный доступ на государственную службу; с другой — определить организующие начала, такие как единство основ, взаимосвязь видов службы, гласность, профессионализм и компетентность, стабильность.

**NB** При этом были явно допущены формальные и содержательные ошибки. В частности:

1. При регулировании общественных отношений разными нормативными правовыми актами недопустимо повторять (дублировать) нормы, установленные актом, имеющим более высокую юридическую силу.

Таблица 3.2

**Соотношение принципов государственной, государственной гражданской, правоохранительной и муниципальной службы<sup>1</sup>**

Государственная служба <sup>2</sup>	Государственная гражданская служба <sup>3</sup>	Правоохранительная служба <sup>4</sup>	Муниципальная служба <sup>5</sup>
Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами РФ и субъектов РФ			
Законность		Законность	
Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты	Приоритет прав и свобод человека и гражданина	Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина	Приоритет прав и свобод человека и гражданина

<sup>1</sup> Принципы военной службы действующим законодательством не определены.

<sup>2</sup> Статья 3 федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

<sup>3</sup> Статьи 4–6 федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

<sup>4</sup> Глава 2 федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

<sup>5</sup> Статьи 4, 5 федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Равный доступ граждан к государственной службе	Равный доступ граждан ... к гражданской службе и равные условия ее прохождения ...		Равный доступ граждан ... к муниципальной службе и равные условия ее прохождения...
Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы	Единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ Взаимосвязь гражданской и государственной службы РФ иных видов		Единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы
Взаимосвязь государственной и муниципальной службы	Взаимосвязь гражданской и муниципальной службы		Взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы РФ
Открытость и доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих	Доступность информации о гражданской службе	Открытость и публичность	Доступность информации о деятельности муниципальных служащих
Профессионализм и компетентность государственных служащих	Профессионализм и компетентность гражданских служащих		Профессионализм и компетентность муниципальных служащих
Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц	Защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность		Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих

Окончание табл. 3.2

Государственная служба	Государственная гражданская служба	Правоохранительная служба	Муниципальная служба
	Стабильность гражданской службы		Стабильность муниципальной службы
	Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами	Взаимодействие и сотрудничество (с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами)	Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами
		Беспристрастность	
		Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан	
		Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем	
			Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей
			Внепартийность муниципальной службы

В этой связи установление 8 из фактических 10 принципов государственной гражданской службы, 4 из 7 принципов правоохранительной службы (полиции<sup>1</sup>) являются юридически ничтожным.

2. Ряд принципов имеет некоторое сходство друг с другом, но их содержание существенно различается — это прежде всего касается принципов равного доступа на государственную службу (применительно к гражданской службе он оказался шире), единства основ (сужено), открытости и доступности (сужено).

Это также касается принципа защиты, или защищенности. В первом случае норма предполагает конкретные действия, а во втором — мы видим яркий пример канцеляризма.

3. Некоторые из объективно общих для государственной службы принципов оказались видовыми: стабильность службы, внепартийность. Необходимо обратить внимание, что принцип внепартийности и внеконфессиональности был установлен ранее федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». При обсуждении проекта федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» депутаты фракций КПРФ и «Яблоко» пытались внести поправку о нем в законопроект. В настоящее время вопросы внепартийности гражданских служащих регулируются в рамках института требований к служебной деятельности.

Важнейший, на наш взгляд, принцип государственной и муниципальной службы — профессионализм и компетентность государственных и муниципальных служащих. Странно, что в федеральном законе «О полиции» не нашлось ему места.

Профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности. Деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных и муниципаль-

---

<sup>1</sup> *О полиции* : федер. закон от 7 февр. 2011 г. 3-ФЗ // РГ. — 2011. — 8 февр.

ных органов следует считать высококвалифицированной профессией, имеющей значение для всего государства и требующей особого мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического образования.

Компетентность в отличие от профессионализма — понятие более динамическое; это практическая реализация профессиональных способностей и деловых качеств работника; она выражается прежде всего в качественном осуществлении полномочий. Можно сказать, что компетентность служащих — это обладание знаниями о предмете собственной служебной деятельности.

Принцип профессионализма и компетенции государственных и муниципальных служащих является ведущим началом организации и функционирования государственной и муниципальной службы в вопросах подбора, расстановки и перемещения кадров.

Неоднозначность регулирования принципов государственной службы требует от законодателя унифицировать и тем самым обеспечить единство регулирования всех видов государственной службы.

## **3.2. Виды государственной службы**

### **3.2.1. Государственная гражданская служба**

Государственная гражданская служба России — один из трех видов государственной службы, которые образуют систему государственной службы РФ в соответствии с федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

! *Государственная гражданская служба* — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

**NB** Данное понятие, несмотря на то, что закреплено ст. 5 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», имеет несколько серьезных отличий от понятия «государственная служба». Это очевидно, так как гражданская служба представляет собой один из видов государственной службы, но в данном случае таких отличий несколько.

Во-первых, в определении гражданской службы присутствует логический (порочный) круг: гражданская служба определяется через саму гражданскую службу (лишним является указание на должности гражданской службы). Интересно, что аналогичная ошибка присутствовала в определении понятия «государственная служба» в федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации». Исследователи неоднократно указывали на нее, но в новом законодательстве она была сохранена.

Во-вторых, исчезли полномочия субъектов РФ, о которых упоминается в определении понятия «государственная служба». Если для обеспечения исполнения полномочий РФ создаются военная и правоохранительная службы, то полномочия субъектов РФ оказываются без соответствующего механизма реализации.

В-третьих, и это как раз справедливо, гражданские служащие обязаны посвящать себя обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, не вмешиваясь в иные государственные сферы. Это серьезное ограничение, однако в случае его реализации государственная гражданская служба не может включать в себя, например, дипломатическую службу, гражданским служащим не должны присваиваться классные чины юстиции. Но практика и нормативное регулирование показывают, что это не только возможно, но и законно...

Сегодня государственным гражданским служащим могут быть присвоены:

— классные чины государственной гражданской службы РФ, классные чины юстиции, дипломатические ранги — федеральным служащим;

— классные чины государственной гражданской службы субъекта РФ — служащим субъектов РФ.

С точки зрения законодателя, собственно, только гражданская служба делится на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов РФ.

Сегодня в России организовано 84 государственные гражданские службы: одна — федеральная, 83 — субъектов РФ. Относительно установленной законом организации гражданской службы субъекты РФ получили полномочия по регулированию государственной гражданской службы субъекта РФ на основе положений федерального законодательства.

Подвидом федеральной государственной гражданской службы является служба в системе Министерства иностранных дел РФ, рассмотрение особенностей организации которой приведено в п. 3.8 настоящей главы.

Государственная гражданская служба соотносится с другими видами государственной службы, установленными федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», а также с муниципальной службой. Регламентированная в законах взаимосвязь различных видов государственной службы и муниципальной службы позволяет типовым образом регулировать государственно-служебные отношения (это, в свою очередь, обеспечивает систематизацию правовых предписаний и их непротиворечивость). Также общие нормы создают условия для реализации единой государственной кадровой политики в системе государственной службы, а также, что не маловажно, — для должностного роста гражданина в целом в системе государственной службы.

### 3.2.2. Военная служба

**Понятие военной службы.** Законом о системе государственной службы введено новое понятие военной службы.

! **Военная служба** — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ, в Вооруженных Силах РФ, других

войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Это определение, представленное в ст. 6 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», на момент написания данного пособия еще не применяется, поскольку не принят специальный федеральный закон «О военной службе Российской Федерации».

Это может показаться странным, тем более что военная служба имела (в отличие от государственной) соответствующую регламентацию в форме закона еще в СССР, да и в России закон о военной службе был принят ранее закона «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Практика правового регулирования государственной службы в Советском Союзе и РФ традиционно связывала друг с другом две разнородные группы отношений — воинскую обязанность и военную службу.

**Развитие военной службы в России.** На территории России воинская обязанность впервые была введена после Октябрьской революции 1917 г. декретом ВЦИК от 29 мая 1918 г. «О принудительном наборе в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию»<sup>1</sup>. Воинская обязанность была закреплена в Конституции РСФСР 1918 г.<sup>2</sup> В дальнейшем был принят систематизированный акт — декрет ВЦИК и СНК от 28 сентября 1922 г. «Об обязательной воинской повинности для всех граждан РСФСР мужского пола»<sup>3</sup>. Уточнения в порядок выполнения воинской обязанности были внесены законом СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе»<sup>4</sup>, законом СССР от 1 сентября 1939 г. «О всеобщей воинской обязанности»<sup>5</sup>. Последним законодательным актом СССР о воинской обязанности был закон СССР «О всеобщей воинской обязанности» от 12 ок-

---

<sup>1</sup> *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР.* — 1918. — № 41. — Ст. 518.

<sup>2</sup> *Очерк истории Советской Конституции.* — М.: Политиздат, 1987. — С. 239–261.

<sup>3</sup> *Собрание узаконений РСФСР, 1922.* № 61, ст. 786.

<sup>4</sup> *Собрание законов СССР.* — 1925. — № 62. — Ст. 463.

<sup>5</sup> *Ведомости Верховного Совета СССР.* — 1939. — № 32.

тября 1967 г.<sup>1</sup>, действие которого сохранялось некоторое время и после распада СССР на территории РФ.

Воинская обязанность установлена в целях реализации гражданами РФ обязанности по защите Отечества в соответствии с ч. 1 ст. 59 Конституции РФ. Целью воинской обязанности является обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов личным составом в мирное время, а также в периоды мобилизационного развертывания, военного положения и в военное время.

Воинская обязанность не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ.

Формами исполнения воинской обязанности признаются: воинский учет; обязательная подготовка к военной службе; призыв на военную службу; прохождение военной службы по призыву; пребывание в запасе; призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

В настоящее время вопросы воинской обязанности и военной службы регулируются федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>2</sup>, а также иными федеральными законами и нормативными правовыми актами.

С точки зрения теории нормотворчества нормативный правовой акт должен урегулировать близкие по своей природе общественные отношения. Несмотря на некоторую схожесть терминов «воинская обязанность» и «военная служба», понятия, которые они идентифицируют, не близки содержательно. Поэтому в дальнейшем эти отношения должны быть урегулированы отдельными федеральными законами, что и подтверждается ст. 6 и 19 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

По мнению А. Ф. Ноздрачёва, наиболее общее отличие специальных видов государственной службы, в том числе и военной, от общегражданской государственной службы заключается в предназначении этих видов государственной службы, т. е. в выполняемых ими функциях и задачах. Для всех специальных

---

<sup>1</sup> *Ведомости* Верховного Совета СССР. — 1967. — № 42. — Ст. 552.

<sup>2</sup> *РГ.* — 1998. — 2 апр.

видов государственной службы, включая и военную, характерны следующие признаки:

- специфика выполняемых задач и функций;
- наличие специальных принципов в организации службы;
- особые условия службы, нередко сопряженные с риском;
- наличие профессиональной специфики;
- особые служебные обязанности (защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, прав и публичных интересов граждан, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка и т. д.);
- наличие особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, учитывающих особенности должностных функций и условия службы сотрудников;
- особые условия и порядок поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведение испытательного срока, аттестации, ротации, прекращения службы;
- наличие определенного в нормативных административно-правовых актах статуса государственных служащих с установленным кругом прав и обязанностей;
- особый порядок привлечения к видам правовой ответственности (прежде всего административной и материальной);
- специальное обеспечение (денежное содержание, социальные льготы, форменная одежда, знаки различия и т. п.)<sup>1</sup>.

Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> закон «О системе государственной службы Российской Федерации» был дополнен статьей, предусматривающей в Российской Федерации возможность поступления иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы.

Правовая норма, разрешающая привлечение к военной службе в РФ по контракту лиц, не являющихся гражданами РФ,

---

<sup>1</sup> См. : Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подготовки гос. служащих. — М. : Статут, 1999. — С. 53.

<sup>2</sup> РГ. — 2003. — 18 нояб.

позволяет ускорить решение проблемы перехода к комплектованию Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов на преимущественно контрактной основе. Кроме того, она позволяет решать проблемы укомплектования воинских частей, дислоцированных в Таджикистане, Армении и других государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве.

Включение данной нормы создало немало правовых проблем и коллизий, поскольку в самом комментируемом законе (ст. 1) государственная служба определяется как «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации». Вызывает недоумение и включение данной статьи в главу, посвященную системе управления государственной службой, а не в главу, раскрывающую общие положения о государственной службе, в том числе содержащую определение военной службы (ст. 6).

В соответствии с п. 1 ст. 2 федерального закона «О воинской обязанности и военной службе Российской Федерации» военную службу граждане проходят в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях, органах и создаваемых на военное время специальных воинских формированиях, перечень которых является исчерпывающим.

***Особенности организации военной службы в Вооруженных силах России и других военных организациях.*** Вооруженные Силы РФ созданы на основе Вооруженных Сил Союза ССР. Правовой основой создания Вооруженных Сил РФ явились указ Президента РФ от 7 мая 1992 г. № 466 «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации»<sup>1</sup> и распоряжение Президента РФ от 17 мая 1992 г. № 219-рп «Об организационных мерах по созданию Министерства обороны Российской Федерации и Вооруженных Сил Российской Федерации»<sup>2</sup>. В вышеназванном Указе подчеркивается, что одним из принципов строительства Вооруженных Сил РФ является создание многонациональной кадровой армии, комплектуемой на основе сочетания военной службы по призыву с военной службой по контракту.

---

<sup>1</sup> ВСНД и ВС РФ. — 1992. — № 19. — Ст. 1077.

<sup>2</sup> Там же. — Ст. 1080.

Согласно Военной доктрине РФ<sup>1</sup> Вооруженные Силы РФ составляют ядро военной организации государства и основу обеспечения его военной безопасности. В военную организацию государства включены также другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы военного управления. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности.

! **Вооруженные Силы РФ** — государственная военная организация, составляющая основу обороны РФ (ст. 10 федерального закона «Об обороне»<sup>2</sup>). Вооруженные Силы РФ предназначены для отражения агрессии, направленной против РФ, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории РФ, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами РФ. В мирное время Вооруженные Силы обеспечивают военную безопасность РФ. Задачи, решаемые Вооруженными Силами РФ и другими войсками по обеспечению военной безопасности и по отражению вооруженного нападения (агрессии) на РФ, а также ее союзников, определены Военной доктриной РФ.

Часть состава Вооруженных Сил РФ может входить в объединенные вооруженные силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами РФ.

Вооруженные Силы РФ состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ, в тыл Вооруженных Сил РФ и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ.

Руководство Вооруженными Силами РФ осуществляет Президент РФ — Верховный главнокомандующий Вооруженными

---

<sup>1</sup> *О Военной доктрине Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 5 февр. 2010 г. № 146 // РГ. — 2010. — 10 февр.

<sup>2</sup> *Об обороне* : федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // РГ. — 1996. — 6 июня.

Силами РФ. Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ в пределах своих полномочий издает приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Управление Вооруженными Силами РФ осуществляет министр обороны РФ через Министерство обороны РФ. Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ является основным органом оперативного управления Вооруженными Силами РФ. Вооруженные Силы РФ включают три вида: Военно-воздушные силы; Военно-морской флот; Сухопутные войска.

Управление в Вооруженных Силах РФ осуществляется специально для этого учрежденными государством военными органами, являющимися составной, но относительно обособленной частью исполнительной власти. Управление осуществляют центральные органы управления, органы управления объединений, соединений, воинских частей, военных комиссариатов (территориальные органы военного управления), начальники гарнизонов (старшие морские начальники), военные коменданты.

Федеральными законами «О Федеральной службе безопасности»<sup>1</sup>, «О внешней разведке»<sup>2</sup> и «О государственной охране»<sup>3</sup> установлено, что сотрудниками указанных органов могут быть только граждане РФ.

Военная служба в пограничных органах предусмотрена в соответствии с федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности». Согласно указу Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации»<sup>4</sup> пограничные органы и войска переданы в состав ФСБ РФ.

Основное назначение войсковых подразделений пограничных органов состоит в защите и охране Государственной грани-

---

<sup>1</sup> *О Федеральной службе безопасности* : федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ // *РГ.* — 1995. — 10 апр.

<sup>2</sup> *О внешней разведке* : федер. закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // Там же. — 1996. — 17 янв.

<sup>3</sup> *О государственной охране* : федер. закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Там же. — 1996. — 6 июня.

<sup>4</sup> *РГ.* — 25 марта. — 2003.

цы<sup>1</sup>, тем самым решаются задачи военной безопасности — защита неприкосновенности территории РФ, охрана и защита природных ресурсов и др. Пограничные органы совместно с Вооруженными Силами РФ участвуют в отражении агрессии против РФ, а также привлекаются к выполнению иных задач в области обороны государства. Задачи и функции пограничных органов реализуются через различные виды деятельности: войсковую, разведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и др.

Согласно федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации»<sup>2</sup> Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти. Она создает территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках, осуществляет руководство ими и организует их деятельность, непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, которыми являются контрразведывательная деятельность и борьба с преступностью.

Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» установлено, что под государственной охраной понимается функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер.

Федеральным органом охраны является Федеральная служба охраны России (ФСО России). Анализ Концепции национальной безопасности и Военной доктрины РФ позволяет сделать вывод, что ФСО России в широком смысле также участвует в решении задач военной безопасности, поскольку, реализуя функции охраны высших должностных лиц государства, обеспечивает поддержание внутривнутриполитической стабильности, защиты конституционного строя и решение других задач.

---

<sup>1</sup> *О государственной границе Российской Федерации* : закон Рос. Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 // Там же. — 1993. — 4 мая.

<sup>2</sup> *СЗ РФ*. — 1995. — № 15. — Ст. 1269.

*Внутренние войска Министерства внутренних дел РФ* подчинены министру внутренних дел РФ и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1 федерального закона от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>). Они состоят из соединений и воинских частей оперативного назначения и воинских частей специального назначения.

Основное назначение внутренних войск заключается в устранении внутренних угроз военной безопасности РФ. Во внутренних вооруженных конфликтах они действуют в составе объединенных (разноведомственных) группировок войск и сил, участвуя в основном в противодиверсионных специальных действиях, задачами которых являются: охрана тыла действующей объединенной группировки, коммуникаций, противодействие диверсионным группам противника и их уничтожение и др. При агрессии против РФ внутренние войска участвуют в территориальной обороне, а также оказывают содействие Вооруженным Силам РФ по отражению агрессии.

*Войска гражданской обороны*, входящие в состав сил гражданской обороны, являются воинскими формированиями, специально предназначенными для решения задач в области гражданской обороны (ст. 15 федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»<sup>2</sup>).

Деятельность Войск гражданской обороны осуществляется с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом РФ военного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях, а также в мирное время при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, крупных авариях, катастрофах, ставящих под угрозу здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В состав военной организации государства входят инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирова-

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 1997. — 12 февр.

<sup>2</sup> *Там же.* — 1998. — 19 февр.

ния. Данные формирования структурно входят в Федеральное агентство специального строительства, правовое положение которого определено указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1084 «Вопросы Федерального агентства специального строительства»<sup>1</sup>.

Служба специальных объектов при Президенте РФ, являющаяся федеральным органом обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, также входит в военную организацию государства.

В соответствии с федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>2</sup> к личному составу Государственной противопожарной службы относятся военнослужащие, состоящие на штатных воинских должностях в Федеральной противопожарной службе (ст. 7) — Государственной противопожарной службе МЧС России.

В структуру военной организации будут включены создаваемые на военное время специальные формирования, правовое положение которых будет определяться законодательством военного времени.

На должностях военных прокуроров и следователей военную службу по контракту проходят офицеры (разд. VI закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>).

Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»<sup>4</sup> установлено, что на должности судей военных судов, Военной коллегии и предусмотренные штатным расписанием государственные должности работников аппаратов военных судов, Военной коллегии и Судебного департамента назначаются военнослужащие, прикомандированные, соответственно, к военным судам, Верховному суду РФ и Судебному департаменту.

В настоящее время обсуждается вопрос о демилитаризации военных судов и прокуратуры, т. е. о приостановлении военной

---

<sup>1</sup> *СЗ РФ*. — 2004. — № 34. — Ст. 3540.

<sup>2</sup> *РГ*. — 1995. — 5 янв.

<sup>3</sup> *Там же*. — 25 нояб.

<sup>4</sup> *Там же*. — 1999. — 29 июня.

службы лицам, находящимся на должностях военных судей и прокуроров.

По способу поступления военная служба делится на военную службу по призыву и на военную службу по контракту.

Военную службу по призыву проходят:

а) солдаты и матросы, сержанты и старшины, зачисленные на военную службу по призыву;

б) офицеры, призванные на военную службу из запаса.

Курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения контракта имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Военную службу по контракту проходят военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы.

В ходе военной реформы предполагается начать и осуществить переход на смешанную систему комплектования, под которой понимается сочетание обязательного (обязательно-добровольного) призыва граждан на военную службу со службой добровольной — по контракту.

Приходится констатировать, что регулирование военной службы осуществляется нормативными актами, не соответствующими закону о системе государственной службы РФ.

### 3.2.3. Правоохранительная служба

Третьим видом государственной службы федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» называет правоохранительную службу (службу в правоохранительных органах).

! *Правоохранительная служба* — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

**NB** Следует обратить внимание, что в определении понятий «военная служба» и «правоохранительная служба» законодатель явно отошел от их трактовки в рамках, заданных

определением понятия «государственная служба» (которые, напротив, восприняты при определении понятия «государственная гражданская служба»).

Для установления содержания понятия «правоохранительная служба» необходимо обратиться к анализу понятия «правоохранительные органы». Сегодня существует широкая и узкая трактовка этого понятия. Широкая, особенно распространенная в 1980-х годах, к правоохранительным органам относил суд, прокуратуру, милицию, органы юстиции, государственной безопасности, арбитража, нотариата, органы народного контроля, ведомственные инспекции и др. В 1990-е годы к их числу «добавили» добровольные народные дружины, общественные пункты охраны порядка, частные охранные и детективные структуры, но исключили судебные органы.

С. В. Антонов характеризует правоохранительную службу как вид федеральной государственной службы, которая представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на государственных должностях в государственных органах и учреждениях, осуществляющих правоохранительные функции, а именно: прокурорский надзор, оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное расследование преступлений, обеспечение безопасности и охрану общественного порядка, исполнение судебных решений по уголовным, гражданским, административным и арбитражным делам<sup>1</sup>.

Содержательная сторона правоохранительной деятельности часто суживается, ограничивается уголовно-правовыми мерами борьбы с преступностью. Иногда к этому добавляется и деятельность по поддержанию порядка: патрулирование на улицах и в общественных местах, контроль за проведением массовых мероприятий (уличных шествий, митингов, пикетирования). Безусловно, упомянутые меры можно считать составной частью правоохранительной деятельности, но правоохрана включает и многие другие функции: защиту политических, имущественных, социальных и других прав граждан, обеспечение законности

---

<sup>1</sup> См.: Антонов С. В. Государственная правоохранительная служба в прокуратуре Российской Федерации (состояние и перспективы развития). — М., 2004. — С. 13.

функционирования государственных структур, хозяйственных органов и общественных формирований и т. п.<sup>1</sup>

Служба в правоохранительных органах в настоящее время регламентируется комплексом нормативных правовых актов, к числу которых относятся следующие федеральные законы: от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ «О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов РФ на иные условия службы (работы)»<sup>2</sup>; от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации»; от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»<sup>3</sup>; от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»<sup>4</sup>; от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»<sup>5</sup>; закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»<sup>6</sup>; от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>7</sup>. С 1 марта 2011 г. вступил в силу федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Помимо этого действует около ста подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих особенности прохождения правоохранительной службы в отдельных органах.

В этой связи возрастает необходимость систематизации действующего законодательства, регулирующего вопросы правоохранительной службы. И одним из важных шагов в этом направлении должно стать принятие федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> См.: Дмитриев Ю. А., Шапкин М. А. Правоохранительные органы Российской Федерации. — М.: Омега-Л, 2007. — С. 13.

<sup>2</sup> РГ. — 2002. — 2 июля.

<sup>3</sup> Там же. — 1997. — 31 июля.

<sup>4</sup> Там же. — 5 авг.

<sup>5</sup> Там же. — 1995. — 26 апр.

<sup>6</sup> ВСНД И ВС РФ. — 1998. — № 33. — Ст. 1316.

<sup>7</sup> РГ. — 1995. — 18 авг.

По своей структуре данный закон должен быть близок к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Ключевым при определении понятия «правоохранительная служба» является понятие «правоохрана», или «правоохранительная деятельность». Под правоохранительной деятельностью в теории права и государства принято понимать одну из форм осуществления функций государства посредством оперативной работы государственных органов по охране норм права от нарушений, защите субъективных прав участников правоотношений и обеспечению выполнения возложенных на них юридических обязанностей. Результатом правоохранительной деятельности является издание правоприменительных актов, служащих целям профилактики преступлений и иных правонарушений, восстановлению нарушенных прав, привлечению к юридической ответственности лица, совершившего противоправное деяние.

Правоохранительная служба может осуществляться в органах, ведающих вопросами внутренних дел, в том числе миграции, а также контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, фельдъегерской связи, таможенного дела, исполнения наказаний, обеспечения установленного порядка деятельности судов, исполнения судебных решений и актов других органов, государственного пожарного надзора.

Правоохранительная служба отнесена к федеральной государственной службе, вместе с тем в соответствии с п. «л» ст. 72 Конституции РФ кадры правоохранительных находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Налицо — очередная правовая коллизия, требующая законодательного разрешения.

Вводимый с 1 марта 2011 г. федеральный закон «О полиции», не давая определения понятия «полиция», указывает ее основные задачи. Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция должна незамедлительно приходить на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств.

Необходимо также обратить внимание, что в соответствии со ст. 25 рассматриваемого закона сотрудником полиции является гражданин РФ, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому в установленном порядке присвоено специальное звание. Ни в одной статье федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» не оговаривается, что сотрудник полиции — правоохранительный служащий.

Таким образом, правоохранительная служба в России урегулирована непоследовательно, фрагментарно.

### **3.2.4. Дипломатическая и консульская служба. Служба в международных организациях**

Длительное время в России не существовало специального закона, устанавливающего особенности организации и прохождения дипломатической и консульской службы как элементов системы государственной службы РФ. В федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» они даже не упоминались. В федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» указывается на присвоение дипломатического ранга и специального звания (п. 5 ст. 12, ст. 13). В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дипломатическая и консульская службы не упоминаются.

Вместе с тем 27 июля 2010 г. подписан федеральный закон № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

• В соответствии с этим законом *дипломатическая служба* — есть профессиональная служебная деятельность граждан РФ на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, представительствах РФ при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальных органах — представительствах Министерства ино-

странных дел РФ на территории РФ, связанная с обеспечением исполнения полномочий РФ в сфере международных отношений.

**NB** Однако, совершенно очевидно, что дипломатическая служба имеет свою, подчас ярко выраженную отраслевую специфику. Она связана с ротацией дипломатических кадров, их периодическим перемещением в рамках системы Министерства иностранных дел, переводом на работу из центрального аппарата в загранпредставительство и обратно, особым характером службы за рубежом, когда на дипломатического служащего распространяются нормы не только российского национального законодательства, но и международного права. Все эти и многие другие особенности дипломатической службы от специфических прав и гарантий до особых обязанностей, особых требований и особых ограничений, налагаемых на дипломатических служащих и ответственности, не могут быть учтены в рамках федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Нельзя согласиться с теми, кто отказывает закону «О дипломатической службе Российской Федерации» в праве на существование.

Закон о дипломатической службе должен дать определение основным понятиям, устанавливать порядок организации дипломатической службы, дать четкую классификацию должностей дипломатической службы и дипломатических рангов, сформулировать квалификационные требования, предъявляемые к дипломатам, закрепить основы правового положения дипломатического служащего, особенно указать на ограничения, связанные с дипломатической службой, а также установить соответствие каждого дипломатического ранга классному чину федерального государственного служащего. Нет сомнения в том, что Закон о дипломатической службе необходим. Дипломатия — ее сфера межгосударственные отношения — качественно отличается от всех других сфер общественной жизни.

Высокопрофессиональная и хорошо организованная дипломатическая служба как неотъемлемая составляющая системы государственной службы РФ — важнейшее условие успешного выполнения государством своих функций, решения стратегических и тактических задач политики Российского государства на международной арене.

! **Дипломатическая служба** — это профессиональная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий РФ во внешнеполитической сфере, а также по защите интересов РФ, ее граждан и организаций за пределами РФ.

Неотъемлемой частью дипломатической службы является **консульская служба**, обеспечивающая исполнение консульских функций:

— защита прав и интересов представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц), а также оказание им помощи и содействия;

— содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между представляемым государством и государством пребывания;

— распространение официальной информации о внешней и внутренней политике представляемого государства;

— выдача виз иностранным гражданам;

— выдача паспортов гражданам представляемого государства;

— осуществление нотариальных действий;

— регистрация актов гражданского состояния;

— рассмотрение вопросов гражданства; соответствующие функции в отношении морских судов представляемого государства;

— осуществление правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам;

— ведение учета граждан представляемого государства, находящихся в пределах консульского округа.

Дипломатическая и консульская службы РФ регулируются и регламентируются соответствующими актами международного права. Наиболее важные из них — Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.<sup>1</sup> и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Венская конвенция о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18 апреля 1961) // Ведомости ВС СССР. — 1964. — № 18. — Ст. 221.

<sup>2</sup> Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24 апреля 1963) // Сборник международных договоров СССР. — Вып. XLV. — М., 1991. — С. 124–147.

Практическая деятельность дипломатических служащих и консульских работников осуществляется в центральном аппарате МИД России, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ за рубежом, в представительствах РФ при международных (межгосударственных и межправительственных) организациях, в представительствах МИД России на территории РФ, а также в некоторых подведомственных ему организациях.

В связи с ростом числа международных организаций в XX в. постепенно обособилась *международная служба (служба в международных организациях)*. Международные служащие имеют «не национальные, а исключительно международные обязанности» (Положение 1.1 Положений о персонале Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>).



В ст. 101 Устава Организации Объединенных Наций<sup>2</sup> говорится, что «при приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Должное внимание следует уделять важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе». Кроме того, Устав провозглашает принцип равенства мужчин и женщин, который должен соблюдаться при наборе всех сотрудников. В этой связи Генеральная Ассамблея сформулировала четкие указания, направленные на поощрение набора женщин, провозгласив в качестве одной из целей кадровой политики обеспечение более справедливого соотношения между мужчинами и женщинами, работающими в Секретариате, особенно на старших руководящих должностях. Для достижения этой цели предпочтение при наборе сотрудников при прочих равных условиях отдается женщинам. Организация Объединенных Наций всячески поощряет также участие женщин в качестве экспертов и консультантов в ее программах технического сотрудничества.

---

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций: Международная гражданская служба. URL: <http://www.un.org/russian/basic/civilservice>

<sup>2</sup> Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — М., 1956. Вып. 12. — С. 14–17.

В 1972 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций была учреждена Комиссия по международной гражданской службе для регулирования и координации условий службы в общей системе ООН.

### 3.2.5. Служба в таможенных органах

21 июля 1997 г. был принят федеральный закон № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации». Появление этого закона было обусловлено той ролью, которую играла Федеральная таможенная служба России (на тот момент — Государственный таможенный комитет РФ) в формировании доходной части государственного бюджета. С другой стороны, закон стал первым и единственным из принятых федеральных законов, определившим государственную службу в конкретном специализированном органе.

! Под *таможенной службой* понимается особый вид государственной службы граждан, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов РФ.

Таможенные органы как правоохранительные органы выполняют следующие функции:

— борьбу с контрабандой, нарушениями таможенных правил и налогового законодательства (относящегося к товарам, перемещаемым через таможенную границу);

— пресечение незаконного оборота через таможенную границу наркотических средств, оружия, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран, объектов интеллектуальной собственности, животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, других товаров.

В таможенных органах учреждаются как должности государственной гражданской службы, так и должности сотрудников таможенных органов, а также должности работников. Деятельность лиц, замещающих первые должности, регулируется

законодательством о государственной гражданской службе, сотрудников — законом № 114-ФЗ, работников — Трудовым кодексом Российской Федерации<sup>1</sup>.

Организационно-кадровые преобразования, осуществленные в 2000-е гг., существенно изменили распределение должностей в таможенных органах. Все больше в полномочиях ФТС России появляется тех, где функционал должен исполняться федеральными гражданскими служащими. Правоохранительное содержание профессиональной деятельности сужается и переносится для исполнения в должности других государственных органов.

С принятием федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» служба в таможенных органах потеряет свой статус, будет отменен и федеральный закон № 114-ФЗ.

### 3.2.6. Альтернативная гражданская служба

Россия была первым в мире государством, которое ввело институт альтернативной службы. Освобождение от военной службы по религиозным убеждениям стало практиковаться в России еще в XVIII в.: в 1787 г. императорским Указом меннонитам была предоставлена льгота — освобождение от военной службы<sup>2</sup>. Последующие решения о введении всеобщей воинской повинности обусловили принятие в 1880 г. циркуляра о привлечении меннонитов к обязательной, но не военной, службе. Это была, как правило, работа в особых лесных командах (лесниками, объездчиками), пожарных отрядах и мастерских морского ведомства<sup>3</sup>. На обязанных рабочих распространялись правила призыва на военную службу, но по своей сути это была гражданская служба, организация которой возлагалась на ве-

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // РГ. — 2001. — 31 дек.

<sup>2</sup> См.: *Бондарь С. Б.* Секта меннонитов в России (в связи с историей немецкой колонизации на юге России): Очерк. — Петроград : Типография В. Д. Смирнова, 1916. — С. 76.

<sup>3</sup> См.: *Берестень Ю. В.* Организация и становление альтернативной службы меннонитов в лесничествах царской России во второй половине XIX — начале XX веков // Вопросы германской истории. — Днепропетровск, 2000. — С. 80–106.

домство Управления землеустройства и государственных имуществ, не подчиненное Вооруженным силам империи. Впоследствии к меннонитам были присоединены представители других религиозных течений.

В 1903 г. альтернативная служба была регламентирована в Австралии, 1916 г. — Великобритании, 1917 г. — Дании.

4 января 1919 г. в Советской России был издан декрет «Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям»<sup>1</sup>. Решение об освобождении и направлении на альтернативную службу принимали суды. Действие данного декрета продолжалось до 1939 г. Интересно, что в этот же период действие своих законов об альтернативной службе приостановили большинство принявших ранее такие законы государств.

В 1993 г., в принятой Конституции РФ было закреплено право российских граждан на замену военной службы альтернативной гражданской. В развитие этой нормы был принят федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»<sup>2</sup>.

! *Альтернативная гражданская служба* — особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву.

Граждане проходят альтернативную гражданскую службу индивидуально, а также в составе групп или формирований в организациях:

— подведомственных федеральным органам исполнительной власти;

— подведомственных органам исполнительной власти субъектов РФ;

— Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала.

Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если:

— несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;

---

<sup>1</sup> *Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям*: Декрет Совета народных комиссаров от 4 янв. 1919 г. // Собрание узаконений РСФСР. — 1919. — № 17. — Ст. 192.

<sup>2</sup> *РГ*. — 2002. — 30 июля.

— он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйство и занимается традиционными промыслами.

Срок альтернативной гражданской службы составляет от 18 до 21 месяца. На альтернативную гражданскую службу направляются граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, которые не пребывают в запасе, имеют право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, лично подали заявление в военный комиссариат о желании заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой и в отношении которых призывной комиссией принято соответствующее решение.

Организация альтернативной гражданской службы осуществляется специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, определяемыми Президентом РФ и Правительством РФ в соответствии со своими полномочиями (Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство обороны РФ).

Деятельность граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, регулируется Трудовым кодексом Российской Федерации, но не признается принудительной.

Вместе с тем поскольку альтернативная гражданская служба представляет собой равноценную военной службе по призыву замену (обязательной заменой!), организация призыва осуществляется теми же государственными структурами, альтернативная гражданская служба должна быть включена в систему государственной службы как самостоятельный вид.

### **3.2.7. Государственная служба российского казачества**

С конца 1980-х гг. в России началось возрождение традиций, культуры и быта казаков, появились казачьи организации. Начиная с 1991 г. в отношении российского казачества было принято более 100 законодательных и нормативно-правовых актов.

16 июля 1992 г. Верховный Совет РФ принял постановление «О реабилитации казачества»<sup>1</sup>. В 1994 г. был создан Совет по

---

<sup>1</sup> *О реабилитации казачества* : постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. № 3321-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1805.

делам казачества при президенте РФ (упразднен в 1997 г., в 2009 г. воссоздан). Совет по делам казачества является совещательным и консультативным органом при Президенте РФ, образованным в целях содействия реализации государственной политики в отношении российского казачества<sup>1</sup>.

В 1995 г. были разработаны правовые основы государственной службы казачества, а уже в 1996 г. первое казачье войско — Волжское — приняло на себя обязательства по несению государственной службы.

5 декабря 2005 г. был принят федеральный закон № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»<sup>2</sup>. Уникальность данного закона заключается в отсутствии у него предмета регулирования: понятие «государственная служба российского казачества» оказалось не определено.

Вместе с тем данным законом определяются организационные и правовые основы несения российским казачеством государственной службы.

! **Российское казачество** — граждане РФ, являющиеся членами казачьих обществ — добровольных объединений граждан, образованных в форме некоммерческой организации и внесенных в государственный реестр казачьих обществ в РФ.

Прохождение государственной службы разных видов осуществляется в соответствии с законодательством и предполагает некоторые особенности:

1) для прохождения военной службы российское казачество направляется, как правило, в соединения и воинские части Вооруженных Сил РФ, которым присвоены традиционные казачьи наименования, во внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, в пограничные органы;

2) для прохождения государственной службы любого вида необходимо, чтобы казачье общество было зарегистрировано в установленном порядке;

---

<sup>1</sup> *О Совете* при Президенте Российской Федерации по делам казачества : положение Президента Рос. Федерации от 12 янв. 2009 г. // СЗ РФ. — 2009. — № 2. — Ст. 195.

<sup>2</sup> *РГ.* — 2005. — 8 дек.

3) прохождению государственной службы предшествуют:

— заключение договоров (соглашений) федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления муниципального образования с казачьими обществами;

— принятие российским казачеством обязательств по несению государственной службы установленного вида.

3 июля 2008 г. Президентом РФ была принята концепция государственной политики РФ в отношении российского казачества<sup>1</sup>, в которой говорится, что целями государственной политики РФ в отношении казачества являются: становление и развитие государственной и иной службы российского казачества; возрождение и развитие духовно-культурных основ российского казачества, семейных традиций, осуществление патриотического воспитания казачьей молодежи.

Сегодня казачьи общества и общественные объединения российского казачества созданы на территории более 70 субъектов РФ. Российское казачество насчитывает около 7 млн человек.

В России 11 реестровых войсковых казачьих обществ (Центральное казачье войско, Всевеликое войско Донское, Кубанское, Терское, Волжское, Оренбургское, Забайкальское, Иркутское, Енисейское, Сибирское, Уссурийское). Самыми крупными из них являются Всевеликое войско Донское (старейшее в России), Кубанское и Сибирское казачьи войска.

В России действуют 24 казачьих кадетских корпуса, более тысячи казачьих классов в общеобразовательных учреждениях, в которых учатся более 40 тысяч воспитанников.

Кроме того, в стране существуют 150 военно-патриотических и военно-спортивных клубов и более 500 казачьих фольклорных ансамблей. Ежегодно в масштабе страны проводятся мероприятия, связанные с военно-патриотическим воспитанием казачьей молодежи.

---

<sup>1</sup> *Концепция* государственной политики РФ в отношении российского казачества : распоряжение Президента Рос. Федерации от 2 июля 2008 г. № Пр-1355. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/203446.shtml>

### 3.3. Муниципальная служба

Многие авторы полагают, что муниципальная служба является одним из видов государственной службы. Организация муниципальной службы, принципы ее прохождения, система управления муниципальной службой — не просто сходны, а имеют единую основу, источник — многонациональный народ РФ, каждый представитель которой (гражданин РФ) имеет равный доступ как к государственной, так и к муниципальной службе. Данный подход находит реализацию и в законодательстве: так ст. 21 федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только приравнивал муниципальных служащих к государственным служащим в части предоставления им льгот и гарантий, но и создавал возможность для «безболезненного» перехода из одной системы службы в другую, что имеет важное значение для карьеры служащего, его профессионального роста.

**NB** Во многих иностранных государствах, несмотря на конституционное признание местного самоуправления, муниципальная служба рассматривается как местная государственная служба, что говорит о ее прямом включении в систему государственной службы.

Основные признаки муниципальной службы:

- осуществляется в органах местного самоуправления на муниципальных должностях муниципальной службы;
- является профессиональной деятельностью, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное вознаграждение из местного бюджета;
- обеспечивает своей деятельностью исполнение полномочий органов местного самоуправления — вопросов местного значения.

Основными задачами муниципальной службы являются:

а) обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

б) обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

- в) подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- г) защита прав и законных интересов муниципального образования.

Современное определение понятия «муниципальная служба», представленное в п. 1 ст. 2 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», имеет существенные отличия от определения понятий «государственная служба» и «государственная гражданская служба».

! **Муниципальная служба** — это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ обеспечивается посредством:

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

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

3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

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

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

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

Отсутствие характеристики «служебная» в определении муниципальной службы провоцирует формирование иной модели правового регулирования муниципальной службы в России, по сути противоположной модели регулирования государственной

службы. Системообразующим законом для муниципальной службы объявлен Трудовой кодекс Российской Федерации, федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает лишь особенности (п. 2 ст. 3).

Сомнительно и отсутствие номинативности гражданства в определении понятия «муниципальная служба», лишь в ст. 13 федерального закона № 25-ФЗ дается объяснение этому, соответствующее требованиям Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>: на муниципальную службу в РФ может поступить и иностранный гражданин, если международным договором РФ с конкретным государством такое право ему предоставлено. На наш взгляд, данную норму необходимо включить в ст. 2 закона о муниципальной службе.

Как уже говорилось выше, существенно разнится степень «проникновения» трудовых норм в государственную и муниципальную службу. Как известно, современному российскому трудовому законодательству не известен институт контракта. Несмотря на некоторые формальные и содержательные сходства (необходимо обеспечить реализацию трудовых прав государственных служащих), по своей сути служебный контракт — это административный, а не трудовой договор. Приходя на государственную, как и на муниципальную службу, гражданин реализует не только (и не столько) свою свободу труда, сколько включается в систему управления государственными делами (делами местного сообщества), на что имеет соответствующее право, регламентированное иными (!) нормами Конституции России.

В законе, являющимся базой повседневной деятельности муниципальных служащих, именно специфика этой муниципальной службы в должной мере не нашла своего отражения. Между тем, еще на этапе разработки проекта отмечалось, что «специфика муниципальной службы, ее публичный характер в законопроекте практически не отражены»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Европейская хартия местного самоуправления* // Рос. юстиция. — 1996. — № 9. — С. 2–5.

<sup>2</sup> *Пресняков М. В., Чаннов С. Е.* Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. — 2007. — № 4. — С. 89.

В настоящее время взаимосвязь государственной и муниципальной службы невозможно обеспечить, имея в качестве формально-правовой основы разные по своей правовой природе соглашения. Это не позволяет обеспечить единства статуса государственного и муниципального служащего.

### **Выводы**

Государственная служба РФ состоит из государственной гражданской, военной и правоохранительной службы.

Муниципальная служба в систему государственной службы не входит.

В связи с недоурегулированностью государственно-служебных отношений не все виды государственной службы имеют необходимую правовую основу, не установлена взаимосвязь между видами государственной службы, законодательство содержит регулирование отдельных видов государственно-служебной деятельности, не включенных в систему государственной службы.

### **Контрольные вопросы**

1. Охарактеризуйте государственную службу как профессиональную деятельность.
2. Охарактеризуйте цели и задачи государственной службы.
3. Что такое принципы государственной службы.
4. Охарактеризуйте содержание принципа законности.
5. Охарактеризуйте принцип равного доступа граждан к государственной службе.
6. Охарактеризуйте принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.
7. Охарактеризуйте различия видов государственной службы.
8. Укажите причины, обуславливающие неразрывную связь федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ.
9. На каких основаниях к государственной службе привлекаются члены казачьих обществ?
10. Укажите особенности развития муниципальной службы в РФ.

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Атаманчук, Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — С. 109–133.
2. *Государственная служба: комплексный подход* : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2009. — С. 107–110, 133–142.
3. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 23–35.
4. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 87–150.

### Дополнительная литература

1. *Барциц, И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. — М. : Формула права, 2008. — С. 235–287.
2. *Бахрах, Д. Н.* Государственная служба России : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. — М. : Проспект, 2009. — С. 18–26, 46–59.
3. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 14–31.
4. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 77–82.
5. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : ПИТЕР, 2008. — С. 21–32, 40–52.
6. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств* / отв. ред. А. Ф. Поздрачев. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 12–29, 41–53.
7. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Д. М. Овсянко. — М. : Юристъ, 2005. — С. 45–53, 120–126, 162–170, 179–183, 218–247, 313–318, 364–381.
8. *Самойленко, В. В.* Дипломатическая служба : учеб. пособие / В. В. Самойленко. — М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010. — С. 19–54.

## Глава 4. Организация государственной и муниципальной службы

---

### План

- 4.1. Понятие государственной должности.
- 4.2. Федеральные государственные должности. Государственные должности субъектов Российской Федерации. Муниципальные выборные должности.
- 4.3. Должности государственной службы.
  - 4.3.1. Должности государственной гражданской службы.
  - 4.3.2. Особенности организации должностей военной службы.
  - 4.3.3. Особенности организации должностей правоохранительной службы.
  - 4.3.4. Особенности организации должностей дипломатической службы.
- 4.4. Должности муниципальной службы.

### 4.1. Понятие государственной должности

Категория «должность» имеет основополагающее значение для понимания природы государственной службы. Большинство наиболее существенных аспектов, связанных с прохождением государственной службы, определяются именно замещаемой должностью, в том числе чины и специальные звания, должностной оклад, объем полномочий, положение государственного служащего в служебной иерархии.

**NB** Существует две противоположные трактовки понятия «государственная должность».

Первая точка зрения представлена в работах Ю. Н. Старилова, В. М. Манохина, А. И. Турчинова и др.

У Ю. Н. Старилова государственная должность — это «первозлемент», «кирпичик» государственной организации<sup>1</sup>. Это понятие означает часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность. Государственным служащим является лицо, замещающее должность в установленном порядке; оно включается в штат служащих, получает — соот-

---

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю. Н. Служебное право : учеб. — М. : Бек, 1996. — С. 105.

ветствующий квалификационный разряд (ранг, классный чин, звание) и занимает свое место в иерархии государственной администрации.

В. М. Манохин дает следующее определение: «Государственно-служебная должность — это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах, с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации), предоставляемой лицу — государственному служащему в целях ее практического осуществления»<sup>1</sup>.

Таким образом, должность характеризуется следующими признаками: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в нормативных правовых актах.

С организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в системе государственной службы. Она является независимой от самого государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах.

А. И. Турчинов указывает, что должность есть установленная (конституированная) социальная роль, выполняемая человеком в государственных, общественных, частных организациях, предприятиях и учреждениях, содержанием которой являются трудовые функции<sup>2</sup>. Должность выступает как объективированная форма труда с заданным функционалом — функционалом должности как формы структурного профессионального опыта, который и выступает в качестве содержания предписанной социальной роли, ее моделью. Выделяется четыре основания должности:

---

<sup>1</sup> Манохин В. М. Советская государственная служба. — М., 1966. — С. 72.

<sup>2</sup> См.: Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. — М.: Моск. психол.-социал. ин-т : Флинта, 1998. — С. 114.

— деятельностное основание, которое составляет содержание основных задач, функций и направлений деятельности, которые предписываются конкретной должностной позиции;

— правовое основание — совокупность полномочий и ответственности (объем власти), которыми наделяется должность;

— информационно-коммуникативное основание, раскрывающее должность в системе информационно-коммуникационных связей, существующих как в самой организации, так и вне ее;

— материальное основание — различные затраты, связанные с исполнением должности (стоимость должности для государственного органа, ее материально-финансовая структура).

К сожалению, указывая на передачу части компетенции государственного органа в ведение лица, замещающего государственную должность, сторонники первой точки зрения невольно ставят вопрос о редукции государственной власти, которой обладает государственный орган, на части, достающиеся его чиновникам. Вместе с тем компетенция ни одного государственного органа не складывается из полномочий его должностей. Она является превосходящей юридической реальностью и не исчерпывается полномочиями руководителя государственного органа или всех служащих вместе взятых. Кроме того, государственная власть всегда едина (!), она принадлежит (должна принадлежать) одному суверену — народу, а разделение власти возможно только при ее осуществлении.

Другая точка зрения представлена в работах Г. В. Атаманчука, Н. М. Казанцева. Еще А. Д. Градовский рассматривал должность как постоянное установление, предназначенное к непрерывному осуществлению определенных целей государства. В качестве основных признаков такого установления автор выделял: его постоянство, наделение компетенцией, предназначение для осуществления государственных целей<sup>1</sup>.

С. С. Студеникин раскрывал понятие должности как «постоянное государственное установление с точно определенным комплексом прав и обязанностей лица, занимающего эту долж-

---

<sup>1</sup> См.: *Градовский А. Д.* Начало русского государственного права. — СПб., 1887. — Т. 2 — С. 5–6.

ность, для непрерывного выполнения той или иной работы по осуществлению государственной функции»<sup>1</sup>.

Законодатель приводит нормативное, а не дескриптивное определение государственной должности, определяя ее как должность в органах государственной власти. Установлены четкие границы для государственных должностей, которые в соответствии с законом могут образовываться исключительно в государственных органах, имея в виду органы государственной власти и территориальных государственных органах. Тем самым государственные должности не могут образовываться в государственных учреждениях, не являющихся органами государственной власти. Решение российского законодателя в этой части уникально: в других странах не совершается такого жесткого отделения государственного аппарата от гражданской бюджетной сферы. Даже, наоборот, статус гражданских служащих в равной мере распространяется как на служащих органов государственной власти, так и на служащих государственных учреждений и аппарат управления государственными предприятиями.

Вводя определения института государственной должности, законодатель должен иметь в виду также и его персональную реализацию в лицах, устанавливая соотношение иерархии должностей и иерархии квалификации лиц, замещающих государственные должности<sup>2</sup>.

! **Государственная должность** — это юридическое, от имени государства, учреждение обязанностей по реализации компетенции государственного органа одним лицом. Государственная должность — это учрежденная в государственном органе в порядке, установленном административным и административно-процессуальным законодательством, инстанция административного процесса по реализации компетенции государственного органа при ведении и разрешении государственных дел посредством исполнения одним лицом установленных по должности функций и полномочий.

---

<sup>1</sup> Студеникин С. С. Советское административное право. — М., 1950. — С. 105.

<sup>2</sup> См.: Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: Институционно-функциональный анализ. — М.: Изд-во РАГС, 1999. — С. 254–256.

Одна из общих проблем, возникающих вследствие современного правового регулирования порядка учреждения государственных должностей и должностей государственной службы, связана с идентичностью названий должностей и классов чинов, юридически не соответствующих друг другу. Ее единственным решением представляется отказ от использования схожих наименований должностей и классов чинов.

## **4.2. Федеральные государственные должности. Государственные должности субъектов Российской Федерации. Муниципальные выборные должности**

Понятие государственных должностей РФ и государственных должностей субъектов РФ, которое дано в ст. 1 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» используется в законе в служебной роли для того, чтобы более четко представить понятие «государственная гражданская служба». Действительно, законодательство о государственной и государственной гражданской службе не регулирует организацию государственных должностей, а также порядок и условия их замещения, правовой статус лиц, замещающих государственные должности.

! **Государственные должности РФ** — должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов.

Лица, замещающие эти должности, исполняют непосредственно или совместно с другими лицами, замещающими подобные должности, полномочия федеральных государственных органов.

Существенным отличием этих должностей от должностей государственной службы является также то, что они учреждаются Конституцией РФ или федеральными законами. Способ установления должностей одновременно является и основанием для отнесения их к указанной категории.

В действовавшем ранее федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» данные должности носили наименование государственных должностей категории «А».

В действующих законах термин «должность категории «А» не используется, но критерий выделения данной группы должностей сохранен.

Сводный перечень наименований государственных должностей РФ установлен указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>1</sup>.



Этот Перечень постепенно расширяется. Так, первоначально он содержал 44 должности. Изначально к числу лиц, замещающих федеральные государственные должности, относились:

Президент РФ;

председатель Правительства РФ, первый заместитель, заместитель председателя Правительства РФ, федеральный министр;

председатель Совета Федерации Федерального Собрания, заместитель председателя Совета Федерации, председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) Совета Федерации, член комитета (комиссии) Совета Федерации;

председатель Государственной Думы Федерального Собрания, первый заместитель, заместитель председателя Государственной Думы, председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) Государственной Думы, председатель подкомитета комитета Государственной Думы, член комитета (комиссии) Государственной Думы;

председатель Конституционного суда РФ, заместитель председателя Конституционного суда РФ, судья — секретарь Конституционного суда РФ, судья Конституционного суда РФ<sup>2</sup>;

председатель Верховного суда РФ, первый заместитель, заместитель Председателя Верховного суда РФ, судья Верховного суда РФ;

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 1995. — 17 янв.

<sup>2</sup> *О внесении дополнений в сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32, и об утверждении перечня государственных должностей федеральной государственной службы, должностей федеральной государственной службы категории «В» в Министерстве иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 20 дек. 1996 г. № 7848 // СЗ РФ. — 1996. — № 52. — Ст. 5912.

председатель Высшего арбитражного суда РФ, первый заместитель, заместитель председателя Высшего арбитражного суда РФ, судья Высшего арбитражного суда РФ;

генеральный прокурор РФ;  
секретарь Совета Безопасности РФ;  
уполномоченный по правам человека;  
председатель Счетной палаты;  
заместитель председателя Счетной палаты;  
аудитор Счетной палаты;  
председатель Центрального банка РФ;

председатель Центральной избирательной комиссии РФ, заместитель председателя Центральной избирательной комиссии РФ, секретарь Центральной избирательной комиссии РФ, член Центральной избирательной комиссии РФ (замещающий должность на постоянной основе);

Председатель федерального суда, заместитель председателя федерального суда, судья федерального суда.

Указом Президента РФ от 20 декабря 1996 г. № 1748<sup>1</sup> Сводный перечень дополнен должностями чрезвычайного и полномочного посла РФ (в иностранном государстве) и постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) РФ при международной организации (в иностранном государстве), указом Президента РФ от 23 октября 1998 г. № 1298<sup>1</sup> — должностью генерального директора Судебного департамента при Верховном суде РФ.

---

Конституция РФ также содержит установление таких должностей, как:

— депутат Совета Федерации (срок существования должностей — 1993–1995 гг. в связи с переходными положениями Конституции РФ; ч. 1 ст. 98);

— прокурор субъекта РФ (ч. 3 ст. 129);

— иной прокурор (ч. 4 ст. 129).

В 2006–2008 гг. в перечень должностей, установленных указом Президента, входила должность первого заместителя председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ — министра РФ.



---

<sup>1</sup> *О внесении* дополнения в сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32, и об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы в Судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации и управлениях (отделах) Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 23 окт. 1998 г. № 1298 // СЗ РФ. — 1998. — № 43. — Ст. 5337.

**Государственные должности субъектов РФ** — аналог государственных должностей РФ — должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 2.1 федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> 4 декабря 2009 г. был принят указ Президента РФ № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Что должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, определена указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» как государственная должность РФ. Конкретное наименование данной должности устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ.



К типовым государственным должностям субъектов РФ отнесены должности:

1. Первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ.
2. Член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.
3. Председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
4. Первый заместитель, заместитель председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
5. Председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
6. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.
7. Председатель конституционного (уставного) суда субъекта РФ.
8. Заместитель председателя конституционного (уставного) суда субъекта РФ.
9. Судья конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 1999. — 19 окт.

<sup>2</sup> *СЗ РФ.* — 2009. — № 49 (ч. 2). — Ст. 5921.

- 
10. Председатель избирательной комиссии субъекта РФ.
  11. Заместитель председателя избирательной комиссии субъекта РФ.
  12. Секретарь избирательной комиссии субъекта РФ.
  13. Член избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса.
  14. Председатель, заместитель председателя контрольно-счетного органа субъекта РФ.
  15. Аудитор (член) контрольно-счетного органа субъекта РФ.
  16. Уполномоченный по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте РФ.
  17. Мировой судья.
- 

Конкретизация типовых наименований должностей осуществляется в законе субъекта РФ или нормативном правовом акте высшего должностного лица субъекта РФ.

**NB** Интересно, что практика регулирования государственных должностей субъектов РФ категории «А» в 1996–2004 гг. была неоднозначной. В частности, в реестры (перечни) должностей попали должности «депутат, замещающий должность на постоянной основе». Безусловно, профессионализм депутатского корпуса важен, но осуществление на постоянной основе депутатских обязанностей не означает, что статус должен различаться.

**!** *Муниципальная должность* — должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности подразделяются:

— на выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

— иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора (контракта) (должности муниципальной службы).

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования, является по статусу муниципальным служащим.

### **4.3. Должности государственной службы**

#### **4.3.1. Должности государственной гражданской службы**

Государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ не являются должностями государственной службы, а муниципальные должностями муниципальной службы.

***Понятие и классификация должностей государственной и гражданской службы.*** Несмотря на то, что в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» понятие «должность государственной гражданской службы» используется достаточно широко, в то же время законодатель его не определяет (тавтологичные определения не являются юридически ценными).

Так или иначе, по ряду признаков мы можем отделить «должности государственной гражданской службы» от «государственных должностей Российской Федерации» и «государственных должностей субъектов Российской Федерации».

Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы (табл. 4.1). При этом соответствующие классификационные единицы присутствовали в ранее действовавшем законодательстве (федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» также выделял категории и группы), однако критерии выделения категорий стали несколько иными.

Таблица 4.1

### Классификация должностей государственной гражданской службы

Группа должностей	Категории должностей				Квалификационные требования		
	руководители	помощники (советники)	специалисты	обеспечивающие спец.	к уровню образования	к опыту работы по специальности	к стажу государственной (муницип.) службы
Высшая					Высшее профессиональное образование	Не менее 7 лет	Не менее 6 лет
Главная					Высшее профессиональное образование	Не менее 5 лет	Не менее 4 лет
Ведущая					Высшее профессиональное образование	Не менее 4 лет	Не менее 2 лет
Старшая					Высшее («специальное») и среднее профессиональное («общее специальное» образование	Без предъявления требований (специальное); не менее 3 лет («общее специальное»)	Без предъявления требований
Младшая					Среднее профессиональное образование	Без предъявления требований	Без предъявления требований

*Примечание.* Серый цвет — присутствие должностей; белый — должности отсутствуют.

Если федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» все государственные должности государственной службы делились только на две категории — «Б» и «В», то в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности разделяются на четыре категории.

**NB** Предложенные для классификации признаки не сопоставимы и не являются однопорядковыми. Для категории должностей «руководители» в качестве основного классификационного признака взят признак должностной иерархии в системе управления государственного органа. Для категории должностей «специалисты» взят признак качества деятельности, а для категории «обеспечивающие специалисты» — вид обеспечения деятельности государственного органа. Наименования категорий стали назывными.

К должностям категории «руководители» законом отнесены должности руководителей и заместителей руководителей:

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

Руководители наделяются широкими административно-распорядительными полномочиями, правом совершать действия, влекущие за собой юридически значимые последствия; издавать правовые акты, давать обязательные указания, распоряжаться кредитами, совершать регистрационные действия, нанимать и увольнять служащих (выполнять полномочия представителя нанимателя), применять меры поощрения и дисциплинарного воздействия. Лица, замещающие должности категории «руководители», — должностные лица.

«Помощники (советники)» — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, а также должности категории «руководители» (собственно должности руководителей органов, подразделений, территориальных органов и представительств государственных органов) в реализации их полномочий.

Назначение этой категории должностей гражданской службы состоит в выполнении лицами, которые их занимают, функции в целях непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего государственную должность или должность категории «руководители». В обобщенном виде эти функции могут быть представлены в следующем виде:

- разработка и внесение предложений по актуальным направлениям соответствующей сферы деятельности;
- систематическое информирование и консультирование, представление соответствующих информационно-аналитических материалов;
- участие в подготовке проектов решений, требующих профессиональных знаний;
- контроль исполнения решений по направлениям, входящим в компетенцию лица, деятельность которого обеспечивается;
- внесение предложений о необходимости разработки нормативных правовых актов;
- участие в подготовке докладов, а также иных материалов;
- подготовка поездок, приемов, визитов и других официальных мероприятий в соответствии с установленным протоколом;
- выполнение иных поручений лица, которому оказывается содействие.

Должности категории «помощники (советники)» — это своего рода продолжение жизни категории должностей «Б» (установленной законом 1995 г.). Вместе с тем количество таких должностей выросло, поскольку должности категории «Б» учреждались только для обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А» (ставшие в новом законодательстве, как уже говорилось ранее, государственными должностями).

«Специалисты» — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций. Назначение этих должностей многообразно и зависит от характера полномочий, определяющих роль конкретной должности гражданской службы в компетенции конкретного государственного органа. Должности категории «специалисты» представляют собой основу кадрового состава государственных органов.

Последняя, четвертая категория должностей — «обеспечивающие специалисты» — по содержанию деятельности похожа на должности категории «помощники (советники)». «Обеспечивающие специалисты» — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов.

С точки зрения авторов «Рекомендации и разъяснения по отдельным вопросам государственной гражданской службы»<sup>1</sup> должности гражданской службы в структурных подразделениях государственного органа, по которым предусмотрены обязанности по приему и регистрации документов, учетно-справочная работа, связанная с документоведением и документационным обеспечением, бухгалтерией, а также обязанности по обеспечению деятельности приемной руководителя федерального государственного органа или руководителя структурного подразделения, должны преимущественно относиться к категории «обеспечивающие специалисты».

Учитывая, что отдельными структурными подразделениями государственного органа осуществляются как функции организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного обеспечения деятельности федерального государственного органа, так и иные функции (функции по выработке бюджетной политики, нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности и т. д.), в штатное расписание структурного подразделения могут включаться как должности категории «специалисты», так и должности категории «обеспечивающие специалисты».

В любом структурном подразделении наряду с должностями категории «специалисты» могут быть предусмотрены одна или несколько должностей категории «обеспечивающие специалисты». Основанием для отнесения должности к указанной категории являются прежде всего должностные обязанности и служебные функции, входящие в должностной регламент.

---

<sup>1</sup> См.: *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 529–531.

С данными разъяснениями по вопросу должностей категории «обеспечивающие специалисты» сложно согласиться. Во-первых, настораживает тот факт, что перечень видов деятельности «по обеспечению деятельности государственных органов» не является закрытым, предполагает разнообразные толкования. На практике для того, чтобы скрыть недостаточность квалификации некоторых государственных служащих, при переходе к новой структуре должностей, следуя этой норме, активно переводили служащих с недостаточной квалификацией на должности «обеспечивающих специалистов», вменяя исполнение обязанностей по должности «специалисты».

Во-вторых, при формировании новой структуры должностей руководитель государственного органа может экономить на оплате труда, что явно отразится на результативности (производительности) служащих.

***Должность государственной гражданской службы как инстанция административного процесса.*** Последовательная инстанционность — один из основных признаков административного процесса в государственных органах (рис. 4.1). Инстанционность процесса выражается в том, что для каждого конкретного производства по делам определенного предмета установлен порядок совершения юридически-значимых действий государственными служащими различного рода должностей и специализаций. При совершении коллегиальных процедур рассмотрения дела, совершаемых как в рамках одного ведомства, так и при взаимодействии ряда государственных органов в межведомственном административном процессе, взаимодействие должностных лиц совершается в соответствии с административным статусом, рангом, категорией, инстанционной группой должности. Выделяются нисходящий и восходящий, а также координационный (горизонтальный) порядки проведения административного процесса. Типичным явлением в делах по подготовке проектов правовых, нормативных и индивидуальных актов государственных органов является последовательное сочетание всех трех порядков, из которых, на завершающем этапе, как правило, совершаются процедуры по восходящему порядку административного процесса.

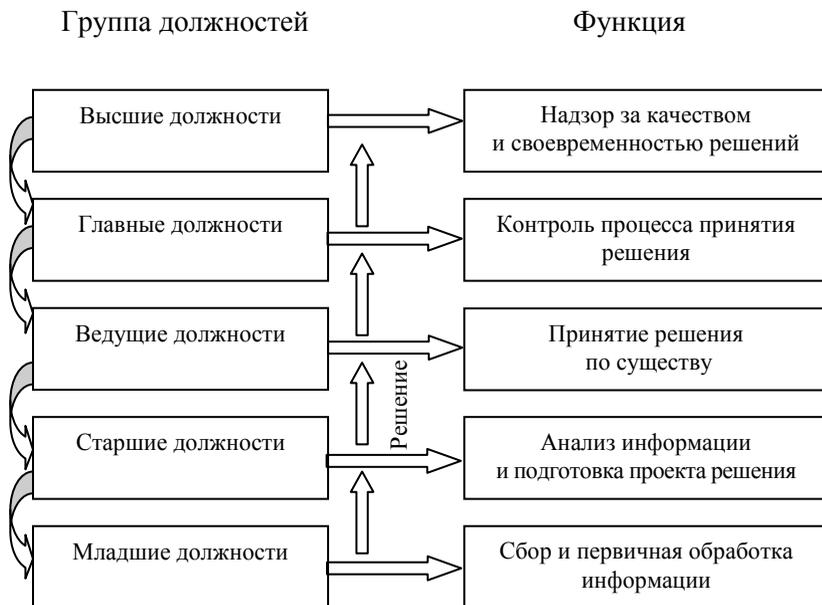


Рис. 4.1. Государственные должности как инстанции административного процесса

Инстанционная группа должностей государственной службы характеризует порядковое место и роль должности, особенности обязанностей по ней в восходящем, нисходящем и координационном порядках административного процесса.

Инстанционную группу высших должностей образуют должности с полномочиями надзорно-апелляционных инстанций по административным производствам, по государственным делам данного государственного органа.

Группа главных должностей представлена должностями с полномочиями контрольных инстанций по административным производствам по государственным делам. Лицами, замещающими эти должности, исполняются обязанности по организации подготовки, реализации и контроля исполнения решений в рамках выполнения законов и административных актов вышестоящих инстанций.

Ведущие должности — группа должностей решающих инстанций административного производства по государственным делам. Определение этой инстанционной группы в качестве решающей инстанции выражает порядок, по которому проект решения по делу в завершённом виде подготавливается должностными лицами, исполняющими обязанности по должностям этой группы, что выражает собой факт развитого и достаточного профессионализма и высокой, исчерпывающей квалификации государственных служащих относительно административных дел, соответствующих полномочиям исполняемой должности.

Старшие должности — группа должностей консультативно-распорядительных инстанций административного производства по государственным делам. Распорядительные полномочия этой инстанционной группы касаются оперативных вопросов по ведению дел в подразделении. Консультирование предоставляется государственным служащим нижеинстанционной группы должностей, а также, по тем специальным вопросам, по которым данные государственные служащие проявили особенную квалификацию и которые отражены в регуляции индивидуального статуса исполняемой должности, предоставляются квалификации вышестоящим инстанциям.

Младшие должности — группа должностей подготовительных инстанций административного производства по государственным делам. Государственные служащие, исполняющие эти должности, не совершают юридически значимых действий самостоятельного процессуального значения, действуют в порядке выполнения поручений вышестоящей инстанции по конкретным, порученным для расследования или анализа, документирования обстоятельствам дела.

Таким образом, должности государственной службы подразделяются на группы:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Все пять групп присутствуют не в каждой категории должностей гражданской службы. Это связано с организацией процесса принятия решений.

**Реестр должностей гражданской службы.** Должность государственной гражданской службы должна включаться в реестр. Различают два вида реестра:

- реестр должностей федеральной гражданской службы;
- реестр должностей гражданской службы субъекта РФ.

Реестр должностей федеральной гражданской службы утверждается указом Президента РФ (в настоящее время действует реестр, утвержденный указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574<sup>1</sup>), реестр должностей гражданской службы субъектов РФ — законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Структура реестра должна отражать классификационные признаки должностей гражданской службы, установленные федеральными законами. Реестр призван обеспечить соотношение между должностями по видам и уровням государственной гражданской службы, категориям и группам. Наименования должностей в реестре должны быть унифицированы.

В России не может быть должностей гражданской службы иных наименований, чем те, которые предусмотрены в Реестре.

Реестр является исчерпывающим документом по кругу должностей государственной гражданской службы. С принятием Реестра ни один государственный орган не может создавать новые должности самостоятельно.

Анализируя принятые в субъектах РФ реестры должностей гражданской службы, можно выявить целый ряд юридических казусов, в частности, среди должностей государственной гражданской службы, учреждаемых для обеспечения деятельности администрации губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области, где предполагается по самому наименованию рассматриваемой части, наличие должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «обеспе-

---

<sup>1</sup> *О Реестре должностей федеральной государственной службы* : указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2005 г. № 1574 // РГ. — 2006. — 12 янв.

чивающие специалисты», присутствуют должности категории «специалисты».

***Классные чины государственной гражданской службы.***

Важнейшим атрибутом должностей гражданской службы являются классные чины гражданской службы. Своеобразный возврат к системе классовых чинов (это явная отсылка к петровской «Табели о рангах») был обусловлен несколькими обстоятельствами. Во-первых, классный чин свидетельствует о сложности задач и функций, мере ответственности, которые присущи конкретной должности или группе должностей. Во-вторых, классный чин — это форма непосредственного выражения персональной оценки государственного служащего, установленное свидетельство его личной квалификации и профессионализма, проявленное при исполнении должности.

К общим правилам присвоения, сохранения классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий в соответствии с ч. 2 ст. 13 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» относятся:

— последовательное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения;

— присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью государственной гражданской службы;

— досрочное присвоение в качестве меры поощрения классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы;

— сохранение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского или специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с федеральной государственной службы.

Первый классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему после успешного завершения испытания,

а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения федерального гражданского служащего на должность гражданской службы.

Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов, утвержденного указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113<sup>1</sup>, установлены сроки, которые служащий обязан прослужить на определенной должности, прежде чем претендовать на более высокую. Для секретаря и референта 3- и 2-го классов — не менее 2 лет, для действительного государственного советника 3- и 2-го — не менее 1 года. Но указанный срок службы на должностях гражданской службы — это фактор обязательный, но не достаточный, чтобы подняться на очередную ступень служебной лестницы, необходимо еще сдать квалификационный экзамен.

Законодателем предусмотрена возможность досрочного присвоения классного чина только на одну ступень выше имеющегося классного чина и в рамках одной группы должностей. Например, гражданский служащий, замещающий должность, имеет классный чин «советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2-го класса», а замещаемая им должность включена в ведущую группу должностей, то досрочно ему может быть присвоен только классный чин «советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1-го класса». Однако чин «действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса» ему не может быть присвоен, так как этот классный чин предусмотрен только для группы главных должностей гражданской службы.

Классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим, соответственно, актом Президента РФ, Правительства РФ, руководителя федерального государственного органа или представителя указанного руководителя.

Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку федерального гражданского служащего.

---

<sup>1</sup> *О порядке* присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 113 // РГ. — 2005. — 3 февр.

Поскольку в ряде органов до вступления в законную силу федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» присваивались квалификационные разряды или классные чины, то в связи с переходом к новой модели государственной службы стало необходимым соотнести их с новыми. В частности, это было сделано в соответствии с указом Президента РФ от 9 июня 2006 г. № 577 «О классных чинах федеральных государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов»<sup>1</sup>.

19 ноября 2007 г. был Президентом РФ был подписан указ № 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции»<sup>2</sup>. Лицам, замещающим государственные должности РФ и должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве юстиции РФ, Федеральной службе судебных приставов, Федеральной регистрационной службе, Федеральной службе исполнения наказаний и их территориальных органах (эти органы названы органами юстиции), аппаратах федеральных судов, Судебном департаменте при Верховном суде РФ и управлениях (отделах) Судебного департамента при Верховном суде РФ в субъектах РФ, квалификационным требованием к которым является юридическое образование, присваиваются в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью федеральной государственной гражданской службы классные чины юстиции. Данным же указом классные чины юстиции соотнесены с государственными должностями и должностями гражданской службы.

Указание на единственное существенное квалификационное требование — юридическое образование, представляется нам сомнительным. Скорее всего, классные чины юстиции должны присваиваться только служащим правоохранительных органов.

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 2006. — 15 июня.

<sup>2</sup> *Там же.* — 2007. — 23 нояб.

Существенными параметрами должности государственной службы являются требования к профессиональному уровню (квалификационные требования), которые устанавливаются федеральным законом (требования к уровню образования), указом Президента РФ, законами субъектов РФ (требования к стажу государственной и муниципальной службы, опыту работы по специальности), нормативными правовыми актами государственных органов (направления образования, знания, умения и навыки) и конкретизируются в должностных регламентах (список направлений и специальностей образования, уровень знаний, умений и навыков).

### **4.3.2. Особенности организации должностей военной службы**

Став военнослужащим, гражданин включается в сложный механизм, состоящий из трех элементов:

- 1) занимаемой воинской должности;
- 2) наличия конкретного воинского звания;
- 3) соответствующих штату воинской части, органа военного управления, иного военного учреждения или организации.

Под штатом воинской части понимается документ, определяющий состав воинской части, ее организационную структуру, численность личного состава, количество вооружения и техники. Он также предусматривает наименование воинской части и ее структурных подразделений, должностей личного состава и соответствующих им воинских званий, военно-учетных (учетных) специальностей, размеры должностных окладов (тарифных разрядов) военнослужащих.

**NB** Единого реестра должностей военной службы в настоящее время нет, что затрудняет на практике решение вопроса о соотношении должностей разных видов государственной службы.

Каждый военнослужащий имеет должностные обязанности, которые определяют объем и пределы практического выполнения порученных ему согласно занимаемой должности функций и задач. Эти обязанности определяются воинскими уставами, а также руководствами, наставлениями, положениями, ин-

струкциями или письменными приказами прямых начальников. Должностные права носят обеспечительный характер, их объем призван создать военнослужащему надлежащие условия для выполнения обязанностей.

Военнослужащий может занимать только одну воинскую должность. Законом допускается временное возложение исполнения обязанностей по воинской должности, которую он не занимает. При этом он освобождается от исполнения обязанностей по занимаемой воинской должности, но от занимаемой воинской должности не освобождается (п. 1 ст. 12 Положения о порядке прохождения военной службы<sup>1</sup>).

Каждой воинской должности (должности) должно соответствовать одно воинское звание. Пункт 3 ст. 42 Закона устанавливает порядок утверждения воинских должностей. Президент РФ утверждает:

— единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

— общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами 1 ранга в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Министр обороны РФ, руководитель иного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, определяет порядок утверждения Перечня иных воинских должностей. В указанных перечнях определяются воинские должности, которые могут замещаться военнослужащими женского пола, гражданским персоналом или замещаются на конкурсной основе.

Граждане, находящиеся на военной службе, являются военнослужащими. Военнослужащим присваиваются воинские звания.



В Вооруженных Силах РФ используются два вида званий — армейские (для сухопутных частей и ВВС) и корабельного состава (для Военно-Морского Флота).

---

<sup>1</sup> *Вопросы* прохождения военной службы : указ Президента Рос. Федерации от 16 сент. 1999 г. № 1237 // СЗ РФ. — 1999. — № 38. — Ст. 4534.

В самой структуре Военно-Морского Флота РФ также используют эти два вида. Звания корабельного состава носят моряки надводного и подводного флотов. Армейские звания — военнослужащие авиации ВМФ, морской пехоты и войск береговой охраны и обороны. Звания корабельного состава (такие же, как и на флоте) используются в Пограничных органах береговой охраны ФСБ России (Морской гвардии), морских частях внутренних войск МВД России и в Морской чрезвычайной службе при МЧС России.

К званиям военнослужащих гвардейских частей применяется приставка «гвардии» (например, «гвардии майор»). В отношении служащих юридических, медицинских служб добавляются соответственно слова «юстиции», «медицинской службы». Для категории военнослужащих, находящихся в запасе или в отставке, добавляются соответственно слова «запаса», «в отставке».

---

### **4.3.3. Особенности организации должностей правоохранительной службы**

В настоящее время, поскольку четко не определен круг органов, в которых осуществляется правоохранительная служба, и нет единого законодательного акта, определяющего правовые основы правоохранительной службы, в каждом правоохранительном органе структура должностей, как и специальных званий, имеет существенную специфику. Вместе с тем полагаем, что должности правоохранительной службы также, как и гражданской, должны подразделяться на категории и группы.

В проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» предполагается разделить должности на категории:

— «руководители» — должности руководителей (кроме государственных должностей РФ) и заместителей руководителей правоохранительных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов правоохранительных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей иных органов, организаций, учреждений, подчиненных (подведомственных) правоохранительным органам, а также иные должности правоохранительной службы, отнесенные к данной категории в соответствии с федеральным законом;

— «правоохранители» — должности специалистов правоохранительной службы, учреждаемые для профессионального обеспечения на постоянной либо на непостоянной основе выполнения правоохранительными органами установленных задач и функций; а также содействия лицам, замещающим государственные должности РФ, руководителям правоохранительных органов, руководителям территориальных органов правоохранительных органов и руководителям представительств правоохранительных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

и группы:

— должности высшего начальствующего состава правоохранительной службы (должности правоохранительной службы 1-й группы);

— должности старшего начальствующего состава правоохранительной службы (должности правоохранительной службы 2-й группы);

— должности среднего начальствующего состава правоохранительной службы (должности правоохранительной службы 3-й группы);

— должности младшего начальствующего состава правоохранительной службы (должности правоохранительной службы 4-й группы);

— должности рядового состава правоохранительной службы (должности правоохранительной службы 5-й группы).

Правоохранительным служащим присваиваются в порядке, установленном законодательством, специальные звания.

Федеральный закон «О полиции» не устанавливает структуру должностей федеральной государственной службы в органах внутренних дел, но при характеристике специальных званий сотрудников полиции привязывает их к соответствующим составам — рядовому, младшему начальствующему, среднему начальствующему, старшему начальствующему, высшему начальствующему.

Сотрудникам полиции присваиваются следующие специальные звания:

— рядовой состав — рядовой полиции;

— младший начальствующий состав — младший сержант полиции, сержант полиции, старший сержант полиции, старшина полиции, прапорщик полиции, старший прапорщик полиции;

— средний начальствующий состав — младший лейтенант полиции, лейтенант полиции, старший лейтенант полиции, капитан полиции;

— старший начальствующий состав — майор полиции, подполковник полиции, полковник полиции;

— высший начальствующий состав — генерал-майор полиции, генерал-лейтенант полиции, генерал-полковник полиции, генерал полиции РФ.

Специальные звания полиции являются пожизненными, лишение их возможно только в судебном порядке.

#### **4.3.4. Особенности организации должностей дипломатической службы**

Должности дипломатической службы установлены в разделе 12 Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574. При этом осуществлено подразделение должностей на должности:

— в центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ;

— дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ;

— территориальных органах — представительствах Министерства иностранных дел РФ на территории РФ;

— Россотрудничестве;

— представительствах государственного органа при Министерстве иностранных дел РФ за рубежом.

Низшей дипломатической должностью является должность референта. На нее, как правило, назначаются вновь пришедшие на дипломатическую службу выпускники высших учебных заведений. К поступающим на дипломатическую службу выпускникам предъявляются достаточно жесткие требования. Они должны получить профильное гуманитарное образование, владеть как минимум двумя иностранными языками, успешно сдать квалификационные экзамены. Кроме того, от претендентов на

должности дипломатической службы требуются хорошее состояние здоровья (список заболеваний, препятствующих поступлению на дипломатическую службу для работы в зарубежных учреждениях МИД России, существенно расширен по сравнению с установленным для государственной гражданской и муниципальной службы<sup>1</sup>) и безупречная репутация.

Дипломатическим служащим в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью федеральной государственной гражданской службы присваиваются дипломатические ранги.

Введенные впервые еще в 1943 г. дипломатические ранги сохранились в неизменном виде до настоящего времени.

Дипломатические ранги Чрезвычайного и Полномочного посла,

Чрезвычайного и Полномочного посланника 1-го класса и Чрезвычайного и Полномочного посланника 2-го класса присваиваются Президентом РФ по представлению министра иностранных дел РФ. Другие дипломатические ранги присваиваются министром иностранных дел РФ.

Присвоение дипломатических рангов дипломатическим работникам производится в соответствии с установленными нормативными правовыми актами РФ квалификационными требованиями к профессиональному образованию, стажу и опыту работы по специальности, знанию Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ применительно к исполнению своих должностных обязанностей, а также с учетом срока пребывания в дипломатическом ранге, результатов служебной деятельности и при наличии сертификата о соответствующем уровне владения иностранным языком.

Дипломатический ранг должен соответствовать замещаемой дипломатическим работником должности либо может быть на одну ступень выше или ниже ранга, соответствующего замещаемой должности.

Установлены сроки пребывания в дипломатических рангах: атташе — не менее двух лет; третьего секретаря — не менее

---

<sup>1</sup> *Об утверждении списка заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей* : постановление Правительства Рос. Федерации от 10 апр. 2003 г. № 208 // РГ. — 2003. — 15 апр.

двух лет; второго секретаря 2-го и 1-го класса — не менее двух лет; первого секретаря 2-го классов — не менее двух лет; первого секретаря 1-го класса — не менее трех лет; советника 2-го класса — не менее трех лет.

Сроки пребывания в дипломатическом ранге советника 1-го класса и выше не установлены.

За особые отличия при прохождении дипломатической службы, выполнение особо важных заданий руководства МИДа России, проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей дипломатический работник может быть представлен к повышению в дипломатическом ранге до истечения установленного срока пребывания в дипломатическом ранге, а в исключительных случаях — без соблюдения очередности присвоения дипломатических рангов.

Лица, которым присвоены дипломатические ранги, сохраняют их пожизненно.

#### **4.4. Должности муниципальной службы**

Должность муниципальной службы — должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ.

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте РФ представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных

традиций. Разделы реестра могут быть разграничены также в зависимости от типов муниципальных образований, которые образованы в субъекте РФ.

В реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы подразделяются на группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта РФ устанавливается законом субъекта РФ.

В связи с установленным соотношением должностей законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ определяются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Законом субъекта РФ могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

## **Выводы**

Государственную службу осуществляют граждане, замещающие должности соответствующего вида государственной службы.

Должности государственной гражданской службы — «руководители», «помощники» («советники»), «специалисты», «обес-

печивающие специалисты» — включены с соответствующие федеральный и региональные реестры должностей государственной гражданской службы.

Для должностей других видов государственной службы установлены упрощенные способы учреждения.

Государственным служащим, замещающим соответствующие должности конкретного вида государственной службы, присваиваются классные чины государственной гражданской службы, классные чины юстиции, дипломатические ранги, воинские и специальные звания.

### **Контрольные вопросы**

1. Дайте понятие государственной должности.
2. Назовите критерии выделения федеральных государственных должностей.
3. Почему лица, замещающие государственные должности, не являются государственными служащими?
4. Какие критерии положены в основу классификации должностей гражданской службы на категории?
5. Охарактеризуйте инстанционное регулирование должностей.
6. Как соотносятся должности гражданской службы и классные чины?
7. Охарактеризуйте особенности организации должностей военной службы.
8. Проведите сравнение структуры должностей различных видов государственной службы.

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. *Атаманчук, Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — С. 198–217.
2. *Государственная служба: комплексный подход : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский.* — М. : Дело, 2009. — С. 111–115.
3. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 56–67.

4. *Правовое* обеспечение государственной службы Российской Федерации : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 232–247.

#### *Дополнительная литература*

1. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 63–84.

2. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 128–154.

3. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 55–72, 529–531.

4. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 5–8, 53–79.

5. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Д. М. Овсянко. — М. : Юрист, 2005. — С. 53–70.

6. *Самойленко, В. В.* Дипломатическая служба : учеб. пособие / В. В. Самойленко. — М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2010. — С. 25–40.

## **Глава 5. Правовой статус государственных и муниципальных служащих<sup>1</sup>**

---

### **План**

- 5.1. Государственно-служебное правоотношение.
- 5.2. Комплекс прав государственных и муниципальных служащих.
- 5.3. Обязанности государственных и муниципальных служащих.
- 5.4. Ответственность государственных и муниципальных служащих: общие вопросы.
- 5.5. Требования к служебному поведению.
- 5.6. Ограничения на государственной и муниципальной службе.
- 5.7. Запреты на государственной и муниципальной службе.
- 5.8. Гарантии для государственных и муниципальных служащих.

### **5.1. Государственно-служебное правоотношение**

Государственная служба представляет собой практическое и профессиональное участие в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе. Ключевое здесь слово «исполнение», которое означает не просто работу, измеряемую либо временем, отведенным на нее правилами внутреннего трудового распорядка, либо количеством прочитанных, подготовленных или подписанных документов и т. п., а формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом, государственным органом и подлежащими его ведению управляемыми объектами.

Государственная служба связывает государственную должность, государственного служащего и гражданина.

---

<sup>1</sup> В данной главе и всех последующих главах, кроме особо обозначенных случаев, рассматривается законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе.

Государственная служба как право является:

— во-первых, публичным правом, т. е. правом народа как суверена демократического государства на профессиональное ведение его государственных дел как общего дела всего народа;

— во-вторых, корпоративным правом ее профессионального сообщества;

— в третьих, субъективным публичным правом гражданина.

Государство обеспечивает общенациональный характер права, устанавливая законом определенную связь между этими тремя модусами права. Во-первых, регулируется как равное право каждого гражданина на замещение административных должностей. Во-вторых, как право государственных служащих на создание профессионального сообщества в форме соответствующих союзов. И, в-третьих, как право законоустановленного института контроля союза государственных служащих за назначениями на вакантные должности в государственных органах в интересах обеспечения профессионального и статусного характера государственной службы. В-четвертых, как право государства на управление государственной службой в целом, реализуемое посредством формирования и функционирования специального государственного ведомства по вопросам государственной службы.

Сегодня многие вопросы государственной службы урегулированы законодателем, но публично-правовые отношения государственной службы получили лишь декларативную юридикацию законом, по-прежнему не установлена непосредственная юридическая связь служащего и государства, так как она традиционно опосредована отношениями найма и усмотрения вышестоящих должностных лиц.

Государственный (муниципальный) служащий России, как и всякий субъект права — гражданин РФ, имеет права, свободы и обязанности человека и гражданина, установленные Конституцией и другими нормативными правовыми актами. Вместе с тем с момента замещения государственной (муниципальной) должности он становится субъектом государственно-служебных отношений.

*Правовой статус (правовое положение) государственных (муниципальных) служащих* — это содержание (сущность) государственно-служебного правоотношения (рис. 5.1). Правовой статус государственных (муниципальных) служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством.

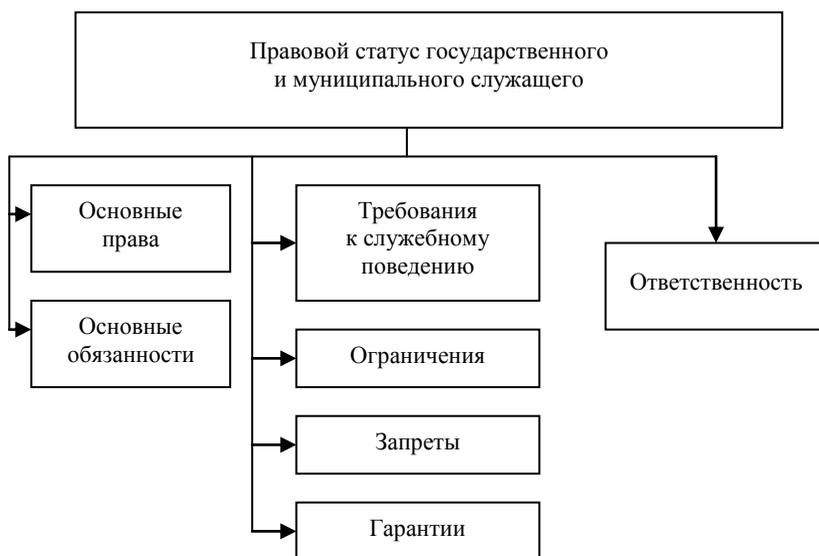


Рис. 5.1. Основные элементы правового статуса государственного и муниципального служащего

Элементы правового статуса установлены соответствующими законами о видах государственной службы, о муниципальной службе в РФ, они не зависят от конкретной должности, которую замещает служащий. Должностной статус определяется должностным регламентом государственного гражданского служащего или должностной инструкцией муниципального служащего.

## 5.2. Комплекс прав государственных и муниципальных служащих

! *Права* государственных и муниципальных служащих — это обусловленные Конституцией РФ, установленные федеральным законом, иными правовыми нормативными актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Основные права гражданского служащего перечислены в ст. 14 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Их можно разделить на три группы:

1. Права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту:

— ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности государственной гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста (п. 2 ч. 1 ст. 14);

— ознакомление с отзывами о его профессиональной 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 других документов и материалов (п. 8 ч. 1 ст. 14);

— защиту сведений о гражданском служащем (п. 9 ч. 1 ст. 14);

— рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с федеральными законами (п. 13 ч. 1 ст. 14);

— проведение по его заявлению служебной проверки (п. 14 ч. 1 ст. 14);

— защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения (п. 15 ч. 1 ст. 14);

— государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества (п. 17 ч. 1 ст. 14).

2. Права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей:

— обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей (п. 1 ч. 1 ст. 14);

— получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также внесения предложений о совершенствовании деятельности государственного органа (п. 5 ч. 1 ст. 14);

— доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений (п. 6 ч. 1 ст. 14);

— доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и другие организации (п. 7 ч. 1 ст. 14);

— профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами (п. 11 ч. 1 ст. 14).

3. Права, содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод, обеспечивающих социальные гарантии служащего:

— отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков (п. 3 ч. 1 ст. 14);

— оплата труда и другие выплаты в соответствии с федеральным законом, иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом (п. 4 ч. 1 ст. 14);

— должностной рост на конкурсной основе (п. 10 ч. 1 ст. 14);

— членство в профессиональном союзе (п. 12 ч. 1 ст. 14);

— медицинское страхование в соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ (п. 16 ч. 1 ст. 14);

— государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом (п. 18 ч. 1 ст. 14);

— выполнять иную оплачиваемую работу с предварительным уведомлением представителя нанимателя, если это не повлечет за собой конфликт интересов (ч. 2 ст. 14).

Близкие по своему содержанию права установлены ст. 11 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в качестве основных прав муниципальных служащих (с учетом рассмотренных выше особенностей законодательства о муниципальной службе). Это касается, например, прав на участие в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы (единственный установленный законом способ должностного роста), рассмотрение индивидуальных трудовых споров.

Вместе с тем, нельзя согласиться с ограничением прав муниципальных служащих в части профессионально-квалификационного развития (установлено только право на повышение квалификации).

Более верной является трактовка нормы о защите персональных данных муниципального служащего.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации, не имеет права выполнять иную оплачиваемую работу.

Таким образом, государственный и муниципальный служащий обладает достаточным объемом основных прав для эффективного и результативного осуществления своей профессиональной деятельности.

### **5.3. Обязанности государственных и муниципальных служащих**

! Под *обязанностями государственных и муниципальных служащих* подразумеваются обусловленные Конституцией РФ и установленные федеральным законом, иными правовыми нормативными актами для обязательного систематического осуществления функции (основные действия).

В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 15) нормативно определен состав основных обязанностей гражданских служащих, но зако-

нодательство возлагает на государственного служащего большее число обязанностей, они также могут быть установлены иными федеральными законами; конкретные обязанности государственных служащих по соответствующим государственным должностям определяются соответствующими должностными инструкциями и положениями.

Обязанность государственного служащего соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы) субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение является одной из основных и обусловлена тем, что государственный служащий органически связан с государством.

Выполнение этой обязанности означает, что государственный служащий должен исполнять свою должность в духе конституционных принципов: соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, равноправия и полноправия граждан, законности, гуманизма и др.

Государственный служащий не должен совершать действия, приводящие к подрыву авторитета государства и государственной службы, принимать участие в действиях, нарушающих работу государственных органов. Он обязан препятствовать всем проявлениям, направленным на отрицание конституционного строя.

Государственный служащий должен добросовестно, активно и в полной мере осуществлять должностные обязанности, предусмотренные законодательством, исполнять поручения вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. От государственного служащего ожидается, что он будет прилагать все усилия, чтобы всегда выполнять свои должностные функции наилучшим образом, соблюдая при этом служебный распорядок государственного органа, не разглашая государственную, служебную, коммерческую и другую охраняемую законом тайну.

Государственный служащий должен поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Критерии надлежащего исполнения должностных обязанностей устанавливаются законодательством и должностным регламентом.

Важная, не установленная ранее законодательством, обязанность — беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей, не обеспеченная в настоящее время полноценной правовой защитой.

Группа обязанностей (п. 9–12 ч. 1, ч. 1.1, ч. 4 ст. 15 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») определяет границы поведения гражданских служащих в связи с установленными законодательством РФ ограничениями и запретами, требованиями к служебному поведению, которые также составляют содержание правового статуса гражданского служащего.

В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые был описан механизм отказа служащего от исполнения неправомерного поручения.

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 РФ, 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, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Вместе с тем, как показывает практика, гражданские служащие до сих пор опасаются потерять доверие своих руководителей, а соответственно, и должность, ими замещаемую. Большинство служащих считает, что эта норма не действует, а попытка ее реализации приведет к увольнению государственного служащего, отказавшегося выполнять неправомерное поручение руководителя.

Здесь также следует сказать о том, что перечень должностных обязанностей, установленный должностным регламентом (или должностной инструкцией), не является исчерпывающим. Свое право на поручения руководители рассматривают как возможность установления дополнительных, не регламентированных, должностных обязанностей.

Указание на возможность применения норм о гражданско-правовой ответственности к гражданскому служащему и его руководителю является спорным, поскольку гражданско-правовую ответственность государственные служащие не несут в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданские служащие подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Для муниципального служащего установлен аналогичный круг обязанностей (ст. 12 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Регламентация служебных обязанностей обеспечивает понимание служащим своего места в системе принятия государственных и муниципальных решений.

## **5.4. Ответственность государственных и муниципальных служащих: общие вопросы<sup>1</sup>**

! **Под юридической ответственностью** государственных и муниципальных служащих следует понимать меры принудительного характера, которые предусматриваются законом и другими нормативными правовыми актами в качестве реакции государства на совершение служащим правонарушения<sup>2</sup>. Основанием для применения таких мер является нарушение госу-

---

<sup>1</sup> Подробнее вопросы ответственности служащих рассматриваются в главе 8 данного пособия.

<sup>2</sup> Так, еще О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский определили юридическую ответственность как меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного и имущественного порядка (см., в частности: *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. — М., 1961. — С. 314.

дарственным или муниципальным служащим своих служебных и должностных обязанностей.

Юридическая ответственность государственных и муниципальных служащих наступает на общих основаниях ответственности по российскому праву, которые включают равенство всех перед законом, единую процессуальную форму рассмотрения дела о правонарушении, привлечение к одному виду ответственности без освобождения от другого вида ответственности и др.

Вместе с тем в регламентации ответственности государственных и муниципальных служащих имеются и некоторые особенности: в ряде случаев — повышенная ответственность; специфические санкции, применяемые только в отношении государственных и муниципальных служащих.

В зависимости от вида и серьезности правонарушения, степени вины и обстоятельств, при которых служебные обязанности могут быть нарушены, к государственным и муниципальным служащим могут применяться следующие виды ответственности:

- уголовная (уголовно-правовая);
- административная (административно-правовая);
- дисциплинарная;
- материальная.

**NB** В соответствии со ст. 7 федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»<sup>1</sup> Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование получили право регресса к государственному или муниципальному служащему, в связи с незаконными действиями (бездействием) которых в отношении граждан или юридических лиц соответствующий вред возмещен за счет казны РФ, субъекта РФ или муниципального образования.

Современный государственный или муниципальный служащий должен обладать соответствующими знаниями, опытом и навыками работы, необходимыми для успешного осуществле-

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 2011. — 27 нояб.

ния служебных функций, высокими моральными качествами<sup>1</sup>. Повышению ответственности в немалой степени призваны способствовать новые критерии, согласно которым должны оцениваться социально-политические, моральные качества служащих. Ряд таких критериев нашел свое закрепление в современном законодательстве, регламентирующем государственную и муниципальную службу. По мере продвижения общества к правовому государству удельный вес нравственно-этических элементов в содержании законодательства, регламентирующего вопросы государственной службы, будет неуклонно возрастать. Эта тенденция достаточно хорошо прослеживается в утвержденной указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», Общих принципах служебного поведения государственных служащих (утв. указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885, в Кодексе этики прокурорского работника Российской Федерации, других нормативно-правовых актах, регламентирующих государственную службу на разных уровнях. Вместе с тем применение государственного принуждения в данном случае невозможно.

Подробнее вопросы ответственности служащих рассматриваются в главе 8 данного пособия.

## **5.5. Требования к служебному поведению**

*Требования к служебному поведению* должны определять систему нравственных стандартов, конкретных норм поведения гражданских служащих при реализации полномочий государственных органов. Требования определяют, в том числе, и этические нормы служебного поведения. Мораль гражданского служащего не может основываться только на собственном представлении о нравственности, она определяется и общественными потребностями. Законодатель при закреплении требований к служебному поведению опирался на реальные нравы и тради-

---

<sup>1</sup> См: Пустовалова И. Н. К вопросу о моральной ответственности государственных служащих // Налоги. — 2010. — № 44. — С. 26.

ции, сообразовывал требования с системой ценностей, существующих в обществе, исторически сложившимися представлениями о морали.

Требования к служебному поведению в основном повторяют положения указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>1</sup>, принятого в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе. Всем лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и выборные муниципальные должности, было предписано придерживаться принципов, утвержденных данным указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Большинство требований к служебному поведению гражданского служащего связано с обязанностями гражданского служащего (ст. 15), правами (ст. 14), ограничениями (ст. 16), запретами (ст. 17) федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Требования к служебному поведению включают в себя три типа нравственных норм:

а) предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали гражданского служащего);

б) запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения);

в) рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное и неслужебное время).

В последнее время также говорят о необходимости разработки и принятия кодексов этики государственных служащих в форме нормативного правового акта государственного органа. Вместе с тем потребности в регуляторах такого уровня нет. Более того, поскольку требования к служебному поведению слабо дифференцируются между видами государственной службы, целесообразно данные нормы перенести в федеральный закон

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 2002. — 15 авг.

«О системе государственной службы Российской Федерации», одновременно отменив указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Интересно, что институт требований к служебному поведению не известен законодательству о муниципальной службе, несмотря на то, что ряд норм содержат аналогичные правила, но они не систематизированы.

! *Конфликт интересов* — ситуация, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта РФ или РФ (соответственно).

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в том числе в случае установления подобного факта комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

В целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов представитель нанимателя должен исключить возможность участия гражданского служащего в принятии решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов.

Представитель нанимателя вправе отстранить гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов.

! *Личная заинтересованность служащего* — это возможность получения служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (необоснованного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для служащего, членов семьи или близких родственников, а также для граждан или организаций, с которыми служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

В случае возникновения у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме. В случае неисполнения служащим обязанности сообщить представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, а также в случае неприятия служащим мер по предотвращению такого конфликта представитель нанимателя может привлечь служащего к дисциплинарной ответственности (модус «ненадлежащее исполнение должностных обязанностей»).

**NB** На основе Типового кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.<sup>1</sup>, в государственных органах утверждаются собственные кодексы этики и служебного поведения, в которых более подробно регламентируют требования к служебному поведению.

Каждый государственный служащий должен принимать все необходимые меры для соблюдения положений кодекса, а каждый гражданин РФ вправе ожидать от государственного служащего поведения в отношении с ним в соответствии с положениями кодекса.

## 5.6. Ограничения на государственной и муниципальной службе

! **Ограничения**, связанные с государственной или муниципальной службой, — это обстоятельства (юридические факты), с которыми законодательство связывает невозможность поступления и нахождения на государственной и муниципальной службе.

Правовое ограничение — «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения инте-

---

<sup>1</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Версия ПРОФ.

ресов контр субъекта и общественных интересов в охране и защите»<sup>1</sup>.

Общие признаки правоограничений заключаются в следующем:

1) связаны с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, ибо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны и общественных интересов в охране и защите;

2) сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит, и прав личности, что достигается с помощью обязанностей, запретов, наказаний и т. п.;

3) обозначают отрицательную правовую мотивацию;

4) предполагают снижение негативной активности;

5) направлены на защиту общественных отношений, выполняют функцию их охраны.

Положение о федеральной государственной службе, утвержденное указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267<sup>2</sup>, впервые установило перечень таких ограничений. Государственный служащий был не вправе: занимать другую должность в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях и общественных объединениях; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; получать в связи с исполнением должностных полномочий подарки, денежное и иное вознаграждение от юридических лиц и граждан и пр. При этом, как в Положении о федеральной государственной службе, так и в федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» ограничения и запреты не были четко разграничены.



Установление ограничений и запретов на государственной службе соответствует международным правовым актам. Так, в соответствии с п. 8 Меж-

---

<sup>1</sup> Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. — 1998. — № 3. — С. 134.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о федеральной государственной службе. Документ утратил силу с 19 января 2000 г.

дународного кодекса государственных должностных лиц, принятого 12 декабря 1996 г. резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН<sup>1</sup>, государственные должностные лица в соответствии с занимаемым ими служебным положением и как это разрешено или требуется законом и административными положениями выполняют требования об объявлении или сообщении сведений о личных активах и обязательствах, а также, по возможности, сведения об активах и обязательствах супруга (супруги) и/или иждивенцев.

Ст. 15 Модельного кодекса поведения для государственных служащих, прилагаемого к Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих, принятой 11 мая 2000 г.<sup>2</sup>, предусматривается, что государственный служащий не должен осуществлять деятельность или операции, занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред. В случае если нет ясности относительно совместимости с государственной службой какой-либо деятельности, он или она должны спросить мнение своего непосредственного начальника.

В соответствии со ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., допускаются ограничения прав и свобод, которые устанавливаются законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

---

Конституционный суд РФ неоднократно указывал, что специфика государственной службы РФ как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила. Установление таких правил (например, ст. 16 и 21 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого

---

<sup>1</sup> *Международный кодекс поведения государственных должностных лиц* // Организация Объединенных Наций: Конвенции и соглашения. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/int\\_code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml)

<sup>2</sup> См.: *Электронная библиотека ОБСЕ*. URL: <http://polis.osce.org/library>.

персонала), особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы<sup>1</sup>.

При этом Конституционный суд РФ признает установление ограничений прав государственных служащих обоснованным при наличии компенсации в виде повышенных льгот и гарантий социальной защищенности<sup>2</sup>, что и нашло отражение в ч. 1 ст. 52 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».



Схожий правовой институт мы находим в семейном праве — условия заключения брака и препятствия к его заключению (ст. 12–14 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup>). Общая цель закрепления таких норм в законе — обеспечить стабильность и прочность отношений (семейных и государственно-служебных).

---

Общее правило ст. 2 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает обязательность наличия гражданства Российской Федерации у государственного служащего. Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Вопросы гражданства регулируются федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ

---

<sup>1</sup> См. : *По запросу* группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» : определение Конституционного суда РФ от 3 окт. 2002 г. // СЗ РФ. — 2003. — № 12. — Ст. 1174.

<sup>2</sup> См. : *По делу* о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 закона РСФСР от 18 апреля 1991 года «О милиции» в связи с жалобой гражданина В. М. Минакова : постановление Конституционного суда РФ от 6 июня 1995 г. // Там же. — 1995. — № 24. — Ст. 2342.

<sup>3</sup> *Семейный кодекс Российской Федерации* : федер. закон от 29 дек. 1995 г. 223-ФЗ // РГ. — 1996. — 27 янв. — № 17.

«О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup>. Гражданство — основополагающий элемент правового статуса личности. Объем прав и обязанностей того или иного лица в значительной мере зависит от наличия или отсутствия гражданства. В полном объеме оно принадлежит гражданам государства.

Согласно ст. 15 федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Однако они вправе поступить на военную службу по контракту или поступить на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Статьей 18.1 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» подтверждается такое право иностранных граждан. Наконец, федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» военная служба определяется как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой в том числе и иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Прохождение военной службы иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляется по контракту только на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами. При этом данный Закон определяет, что контракт о прохождении военной службы заключается с иностранным гражданином сроком на пять лет.

Вместе с тем на государственную службу любого вида может быть принят гражданин РФ, также являющийся гражданином иного государства, но только в случае, если это прямо предусмотрено международным договором РФ. Большинство государств мира нежелательно воспринимают ситуацию двойного гражданства, подчас запрещая его собственным гражданам.

---

<sup>1</sup> *О гражданстве* Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // РГ. — 2002. — № 100. — 5 июня.

<sup>2</sup> РГ. — 31 июля.

РФ более мягко относится к выбору своих граждан, но ограничивает при этом их участие в управлении государственными делами.



В настоящее время у России действуют только два международных Договора об урегулировании вопросов двойного гражданства:

1) договор между РФ и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 г.). Во исполнение этого Договора был принят федеральный закон от 15 декабря 1996 г. № 152-ФЗ «О ратификации договора между Российской Федерации и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства»<sup>1</sup>;

2) соглашение между РФ и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашхабад, 23 декабря 1993 г.), на основании которого был принят федеральный закон от 25 ноября 1994 г. № 41-ФЗ «О ратификации соглашения между Российской Федерации и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства»<sup>2</sup>. Несмотря на то, что 10 апреля 2003 г. РФ и Туркменистаном был подписан Протокол о прекращении действия Соглашения между РФ и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, Соглашение продолжает действовать, так как этот протокол до сих пор не вступил в силу.

---

Вместе с тем ни один из указанных договоров не содержит разрешения на прохождение гражданином России, имеющим также гражданство Таджикистана или Туркменистана, государственной гражданской службы РФ.

Сомнительно и отсутствие номинативности гражданства в определении понятия «муниципальная служба», лишь в ст. 13 федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дается объяснение этому, соответствующее требованиям Европейской хартии местного самоуправления: на муниципальную службу в РФ может поступить и иностранный гражданин, если международным договором РФ с конкретным государством такое право ему предоставлено. На наш взгляд, данную норму необходимо включить в ст. 2 Закона о муниципальной службе.

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 1996. — 18 дек.

<sup>2</sup> *СЗ РФ.* — 1994. — № 31. — Ст. 3192.

В связи с действием Союзного договора<sup>1</sup>, заключенного Белоруссией и Россией, возникает проблема приема на государственную и муниципальную службу в России граждан Белоруссии, которые в соответствии с указанным договором имеют те же права, что и россияне.

Важным ограничением на государственной и муниципальной службе является возраст. В законодательстве установлены предельные возрасты поступления и нахождения на государственной и муниципальной службе.

В отличие от Трудового кодекса Российской Федерации, который допускает прием на работу по общему правилу с 16 лет, право поступления на государственную и муниципальную службу возникает у гражданина только с 18 лет. Повышение возраста по сравнению с общими требованиями, установленными Трудового кодекса Российской Федерации, обусловлено спецификой профессиональной служебной деятельности служащего, его более высокой, по сравнению с другими работниками, ответственностью за выполнение возложенных функций, а также особыми требованиями, предъявляемыми законодательством.

Предельный возраст нахождения на государственной гражданской и муниципальной службе определен в 60 лет (независимо от пола). Вместе с тем до 65 лет может доработать не каждый гражданский служащий, а только тот, кто до наступления 60 лет работал на условиях бессрочного служебного контракта и с кем при наступлении 60 лет был заключен срочный служебный контракт на срок 5 лет. Муниципальный же служащий может проработать на муниципальной службе до наступления 66 лет, заключив при наступлении 65 лет срочный трудовой договор на 1 год.

Предельный возраст нахождения на государственной службе других видов устанавливается, как правило, в зависимости от группы (категории) замещаемой должности. В частности, сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания рядового и младшего начальствующего состава, могут состоять на службе в органах внутренних дел до достижения ими 45-летнего возраста. Сотрудники, имеющие специальные звания среднего,

---

<sup>1</sup> *О создании Союзного государства* : договор между Российской Федерации и Республикой Беларусь от 8 дек. 1999 г. // РГ. — 2000. — 29 янв.

старшего, высшего начальствующего состава, в зависимости от присвоенных им специальных званий могут состоять на службе в органах внутренних дел до достижения следующего возраста:

- от младших лейтенантов до подполковников — 45 лет;
- полковники — 50 лет;
- генерал-майоры и генерал-лейтенанты — 55 лет;
- генерал-полковники — 60 лет.

В интересах службы при положительной аттестации и отсутствии медицинских противопоказаний сотрудники органов внутренних дел в персональном порядке и с их согласия могут быть оставлены на службе сверх установленного предельного возраста на срок до пяти лет начальниками, которым предоставлено право назначения на должности этих сотрудников.

Аналогичные правила установлены в отношении сотрудников других правоохранительных органов, а также военнослужащих.

Гражданин не может поступить на службу или находиться на ней в случаях признания его недееспособным, ограниченно дееспособным, осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей служащего, а также — только для гражданской службы — наличия не снятой или не погашенной судимости. Данные решения в соответствии с законодательством принимаются в судебном порядке.

В соответствии со ст. 29 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин может быть признан судом недееспособным, если вследствие психического расстройства он не может понимать значения своих действий или руководить ими.

Согласно ст. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации ограниченно дееспособными могут быть признаны судом лица, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение.

Дело о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным может быть начато по заявлению членов его семьи, профсоюзов или иных общественных организаций, прокурора, органа опеки и попечительства, психиатрического

лечебного учреждения (ст. 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>).

В случае осуждения служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, вступивший в законную силу приговор суда является основанием для отказа в приеме гражданина на государственную или муниципальную службу в течение срока, определенного судом. По истечении этого срока гражданин может быть принят на службу на общих основаниях.

Для граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость, также исключается возможность исполнения обязанностей по должности государственной службы. Судимость погашается в отношении лиц:

— условно осужденных — по истечении испытательного срока;

— осужденных к более мягким видам наказания, чем лишение свободы, — по истечении одного года после отбытия наказания;

— осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести — по истечении трех лет после отбытия наказания;

— осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления — по истечении шести лет после отбытия наказания;

— осужденных за особо тяжкие преступления — по истечении восьми лет после отбытия наказания.

Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью.

Более раннее ограничение связано с совместной службой близких родственников и свойственников, но только в случаях непосредственной подчиненности или подконтрольности одного другому.

Одно из ограничений, установленных федеральными законами в 2004 и 2007 гг. соответственно, стало действовать только со 2 февраля 2010 г., когда вступил в силу приказ Министерства здравоохранения и социального развития от 14 декабря 2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансериза-

---

<sup>1</sup> *Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации* : федер. закон от 14 дек. 2002 г. № 138-ФЗ // РГ. — 2002. — 20 нояб.

ции государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения»<sup>1</sup>. К заболеваниям, препятствующим поступлению на гражданскую и муниципальную службу или ее прохождения, отнесены (в соответствии с МКБ-10):

— органические, включая симптоматические, психические расстройства;

— шизофрения, шизотипические и бредовые расстройства;

— расстройства настроения;

— расстройства привычек и влечений;

— умственная отсталость;

— психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ;

— эпилепсия (прил. 5 и 6).

Ряд ограничений связан с субъективными решениями граждан, поступающих на государственную или муниципальную службу, или замещающими должности государственной или муниципальной службы:

— отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

— представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу.

Непредставления установленных законодательством сведений (представления заведомо ложных сведений) о доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера.

---

<sup>1</sup> РГ. — 2010. — 22 янв.

В соответствии с указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065<sup>1</sup> кадровые службы федеральных государственных органов организуют проверку:

— достоверности сведений, сообщенных гражданином о себе при назначении на государственную должность РФ или при поступлении на федеральную государственную службу;

— соблюдения лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, ограничений, установленных федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

— достоверности сведений о доходах и имуществе указанных лиц.

Руководитель федерального государственного органа, давший поручение об организации проверки, направляет соответствующие запросы в правоохранительные органы, иные уполномоченные федеральные государственные органы, а также в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения и организации и устанавливает срок для получения ответа.

Гражданин или государственный служащий, в отношении которого проводится проверка, обязательно о ней уведомляется.

## **5.7. Запреты на государственной и муниципальной службе**

*Понятие запретов.* Важным элементом правового статуса служащего являются запреты.

---

<sup>1</sup> *О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должности федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению* : указ Президента Рос. Федерации от 21 сент. 2009 г. № 1065 // РГ. — 2009. — 22 сент.

! **Запреты**, связанные с государственной и муниципальной службой, — это ситуации, которые несовместимы с замещением должности службы, закрепленные в нормативно установленных требованиях, предъявляемых к служащим, которые предписывают им не совершать определенные действия и не вести определенную деятельность под угрозой применения мер административной или уголовной ответственности.

Установленные запреты для служащих в основном связаны с прохождением службы, поэтому их действие ограничено временем ее прохождения, но в отдельных случаях граждан обязан соблюдать запреты и после увольнения со службы.

Цель установления запретов:

— обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов, органов местного самоуправления;

— установить препятствия возможному злоупотреблению служащих;

— создать условия для независимости служебной деятельности;

— гарантировать соблюдение служащими действующего законодательства РФ.

Запреты имеют абсолютный характер и не связаны непосредственно с исполнением служащим должностных обязанностей. Если запреты нарушаются в процессе служебной деятельности, то это обстоятельство отягчает ответственность служащего.

Характерно, что формулируя правила о запретах, законодатель ушел от практики установления тотального запрета («запрещено заниматься любым видом деятельности, кроме...»). Это объясняется тем, что право не является абсолютным регулятором всех общественных отношений, многие из них не регламентируются. В этой связи объективно общее правило говорит «о разрешении любой деятельности», а сами подвергающиеся запретам ситуации подлежат конкретному описанию.

**Запреты, связанные с коммерческой деятельностью.**

Служащему категорически запрещено участвовать в работе органов управления коммерческой организацией на платной основе. Перечень видов коммерческих организаций (организаций, пре-

следующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности) является исчерпывающим. Их виды предусмотрены ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ).

Служащий может участвовать в деятельности органа управления коммерческой организацией, являясь его членом, в рамках своих служебных обязанностей. Более того, при представлении интересов государства на него возлагаются вполне определенные обязанности. Это предусмотрено, в частности, постановлением Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. № 214<sup>1</sup>. Эта деятельность осуществляется в рамках служебной деятельности, при которой невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей может явиться основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, а полномочия по представлению интересов государства в органах управления этих коммерческих организаций могут быть прекращены.

В то же время служащему не запрещено осуществлять аналогичную деятельность (в том числе и на платной основе) в органах управления некоммерческих организаций, которые могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

Служащий может состоять членом органа управления коммерческой организации только в том случае, если это предусмотрено федеральным законом или если это ему поручено в законодательном порядке. Так, указом Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1200<sup>2</sup> установлено, что представители государства в органах управления акционерного общества (АО), акции (доли, паи) которых закреплены в федеральной собственности,

---

<sup>1</sup> *Об обязанностях* представителей государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, при возникновении задолженности этих акционерных обществ по заработной плате, обязательным платежам в бюджеты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды : постановление Правительства Рос. Федерации от 22 февр. 1997 г. № 214 // РГ. — 1997. — 1 марта.

<sup>2</sup> *О некоторых мерах* по обеспечению государственного управления экономикой : указ Президента Рос. Федерации от 10 июня 1994 г № 1200 // РГ. — 1994. — 16 июня.

осуществляют свою деятельность в органах управления указанных обществ в соответствии с этим Указом, решениями Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти или Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, от имени которых они действуют. Определен порядок назначения представителей государства и заключения с ними договоров. На практике нередки случаи, когда по постановлению Правительства РФ в состав совета директоров открытого АО (регионального или межрегионального значения) включается глава администрации соответствующей области.

Гражданскому служащему запрещается осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 3 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ).

Под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск, деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (ст. 2 ГК РФ). Именно нацеленность на получение прибыли является ключевым критерием в определении предпринимательской деятельности.

Если гражданский служащий является собственником доли в уставном капитале хозяйствующих субъектов, то он обязан на время прохождения гражданской службы передать ее в доверительное управление под гарантию государства.

Гражданскому служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральным законом № 79-ФЗ и другими федеральными законами (п. 5 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ). Данный запрет распространяется и на аналогичную деятельность гражданского служащего в государственных органах или организациях, непосредственно подчиненных или подконтрольных государственному органу, в котором он замещает должность гражданской службы.

**Запреты, связанные с дарением.** Закон устанавливает, что гражданские служащие не вправе получать вознаграждения в связи с исполнением своих должностных обязанностей (п. 6 ч. 1

ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ). Этот запрет установлен для того, чтобы гражданские служащие не оказывали предпочтения каким-либо лицам на основе семейных, дружеских или иных связей, помимо служебных, не оказывались обязанными по отношению к организациям, желающим получить от них выгоду в любой форме.

В качестве подарка (вознаграждения) в законе рассматриваются материальные или имущественные ценности. Следовательно, в контексте закона подарком следует считать:

— безвозмездную передачу физическим или юридическим лицом гражданскому служащему вещи в собственность либо имущественного права (требования) дарителю или третьему лицу;

— безвозмездное обязательство дарителя перед гражданским служащим передать вещь в собственность либо имущественное право (требование) дарителю или третьему лицу;

— безвозмездное освобождение гражданского служащего от имущественной обязанности перед дарителем или третьим лицом;

— безвозмездное обязательство дарителя освободить государственного служащего от имущественной обязанности перед дарителем или третьим лицом.

Запрет принимать подарки также означает наказуемость любых действий по извлечению доходов, выгод имущественного и иного характера, получению услуг за счет создания коллизии служебных и иных интересов. Разумеется, данный запрет не лишает гражданских служащих возможности принимать символические подарки и сувениры в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства при проведении протокольных и иных официальных мероприятий.

При оценке подарков, принятие которых разрешается, следует руководствоваться ст. 575 ГК РФ. Согласно данной статье запрещается дарение государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, за исключением подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Стоимость подарка определяется в следующем порядке:

— для денежных вознаграждений, а также выраженных в деньгах требований или обязательств стоимость подарка равна соответствующей денежной сумме;

— для ценных бумаг стоимость подарка равна рыночной, а при ее отсутствии — номинальной стоимости;

— для жилых домов, квартир, дач и иных строений и помещений, а также транспортных средств применяется рыночная стоимость этих объектов;

— для иных вещей подарок оценивается по стоимости приобретения (создания) вещи дарителем, а при ее отсутствии — на основе экспертной оценки.

Гражданский служащий может выезжать за пределы РФ для исполнения служебных обязанностей только в рамках служебных командировок (п. 7 ч. 1 ст. 17 Закона № 79-ФЗ). Речь в данном случае идет не только о факте выезда в командировку, но и обо всех расходах, с ними связанных (проживание, питание и т. п.). Исключение могут составлять выезды в зарубежные командировки на основе международных договоров, на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами иностранных государств, международными и иностранными организациями. В этих случаях не запрещается пользоваться услугами принимающей стороны по организации размещения, питания, предоставления транспорта.

Соответственно, запрещено выезжать в такие командировки за счет физических и юридических лиц (в том числе для участия в научных конференциях, симпозиумах, иных мероприятиях).

**Иные запреты.** Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ предусматривает жесткий запрет на замещение гражданским служащим должности гражданской службы в случае:

— избрания или назначения на государственную должность;

— избрания на выборные должности в органах местного самоуправления;

— избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе (п. 2 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ).

Если такая ситуация возникает, то гражданский служащий должен приостановить гражданскую службу на время исполнения обязанностей в указанных выше органах и организациях. Его служебный контракт приостанавливается с освобождением от замещаемой должности гражданской службы, оставлением в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв (п. 3 ч. 1 ст. 39 федерального закона № 79-ФЗ). Основанием для издания распорядительного акта о приостановлении нахождения на гражданской службе является заявление самого гражданского служащего с приложением документов, подтверждающих наличие одного из перечисленных выше случаев. В дальнейшем за гражданином сохраняется право восстановления на гражданской службе, и период замещения государственной должности, должности муниципальной службы, выборной должности в органах местного самоуправления включается в стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет (ст. 54 федерального закона № 79-ФЗ).

Гражданским служащим запрещено использовать в неслужебных целях средства материально-технического обеспечения и имущество, а также передавать их другим лицам (п. 8 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ). Имеется в виду использование оргтехники, средств коммуникации, иных видов оборудования или государственного имущества в рамках служебного времени или вне его в личных интересах или в интересах других лиц. Это может быть эксплуатация компьютера (в том числе с выходом в Интернет и использованием других его функций), средств коммуникации (телефон, факс и др.), множительной техники, использование с нарушением установленного порядка финансовых средств и т. п.

Гражданским служащим запрещено разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 9 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ).

Под конфиденциальной информацией подразумеваются сведения, не предназначенные для широкого доступа. Такая информация может стать доступной, например, для средств массовой информации, не будучи для этого предназначенной. Гражданский служащий, разгласивший подобные сведения, может и не иметь корыстных интересов, тем не менее, нарушение запрета будет налицо. Наличие же материальной заинтересованности может стать при выборе мер ответственности для гражданского служащего квалифицирующим фактором.

Практическая реализация мер, направленных на недопущение разглашения гражданскими служащими сведений, составляющих конфиденциальную информацию, предполагает реализацию ряда конкретных условий:

— во-первых, в каждом государственном органе применительно к конкретному гражданскому служащему должен быть определен соответствующий перечень сведений, составляющих конфиденциальную информацию;

— во-вторых, требование о неразглашении конфиденциальной информации (наряду со сведениями, составляющими государственную и служебную тайну) должно быть включено в должностной регламент гражданского служащего;

— в-третьих, это требование должно быть продублировано в служебном контракте гражданского служащего в качестве одной из его основных обязанностей.

Гражданскому служащему не запрещены публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности (п. 10 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ).

При этом предполагается, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных ин-

тересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Гражданским служащим запрещено принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями (п. 11 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ).

Закон запрещает гражданским служащим использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации в свою пользу или в пользу других лиц, а также для агитации по вопросам референдума (п. 12 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ).

Гражданские служащие не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных объединений для пропаганды отношения к ним (п. 13 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ). В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Гражданские служащие при исполнении должностных обязанностей должны руководствоваться исключительно законодательством, а не решениями партий, политических движений и иных общественных объединений.

Нельзя считать, что такой запрет ограничивает свободу совести, мысли и слова. Каждый гражданский служащий имеет право придерживаться любых взглядов, быть членом политической партии, но не может занимать в ней официальные руководящие посты.

Закон также запрещает гражданским служащим использовать должностные полномочия для пропаганды отношения к

религиозным организациям (п. 13, 14 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ). Указанный запрет вытекает из Конституции РФ (ч. 1 ст. 14), согласно которой РФ — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Гражданские служащие могут быть членами религиозных объединений и принимать добровольное участие в религиозных церемониях как граждане России, но не как представители государства или его органов.

Для гражданских служащих установлено исключение из правового механизма, предусматривающего варианты защиты трудящимися своих трудовых прав. Они не имеют права прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора (п. 15 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ). Отличия здесь не только в самом предмете возникающих споров, но и по поводу условий их разрешения. Гражданские служащие ограничиваются запретом, которого нет для работников по общему найму, идет ли речь об индивидуальном трудовом споре или о коллективном трудовом споре (в том числе о такой его стадии, как забастовка).

Весьма жестким по отношению к гражданским служащим выглядит запрет, предусмотренный п. 1 ч. 3 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ. Он предполагает, что в случае замещения должностей гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами РФ, гражданин после увольнения с гражданской службы (независимо от причины — достижение предельного возраста, увольнение по собственной инициативе, по инициативе представителя нанимателя, по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон служебного контракта и т. д.) не вправе в течение двух лет замещать должности (т. е. работать по трудовому договору), а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности.

Категория «отдельные функции» в данном контексте является оценочной категорией, что может привести к разным результатам при внешне схожих ситуациях. Кто должен определять критерии выполнения «отдельных функций» государствен-

ного управления в этих случаях? Будущий работодатель или сторона в гражданско-правовых договорах? Какова степень их ответственности и ответственности бывшего гражданского служащего в случае игнорирования ими данного запрета (ведь отношения будут уже не служебные)? Федеральный закон № 79-ФЗ дает ответ на этот вопрос. Согласие в данном случае дает соответствующая комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ.

Положения п. 2 ч. 3 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ выглядят гораздо более эффективным способом защиты государственных интересов. Здесь четко говорится об обязанности бывшего гражданского служащего не разглашать и не использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Данное положение практически повторяет запрет, установленный в п. 9 ч. 1 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ, но имеет другого адресата — гражданина, ранее находившегося на гражданской службе.

Запреты, предусмотренные комментируемой статьей, могут быть конкретизированы применительно к различным органам государственной власти и к различным должностям гражданской службы. Эти положения находят свое отражение в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы гражданской службы и подлежат включению:

1) в положение о служебном распорядке государственного органа (ст. 23, 56 федерального закона № 79-ФЗ);

2) должностной регламент (ст. 47 федерального закона № 79-ФЗ);

3) служебный контракт гражданского служащего (ст. 24 федерального закона № 79-ФЗ).

Несоблюдение запретов предусматривает возможность привлечения к ответственности (ч. 4 ст. 17 федерального закона № 79-ФЗ и другие федеральные законы).

Процедура установления факта нарушения определенных для гражданского служащего запретов (если это нарушение мо-

жет повлечь за собой дисциплинарную ответственность) требует проведения служебной проверки по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего в порядке, предусмотренном ст. 59 федерального закона № 79-ФЗ. Меры дисциплинарной ответственности применяются независимо от привлечения к материальной, административной (или даже уголовной) ответственности.

Соблюдение ограничений и запретов, выполнение гражданским служащим его служебных обязанностей должны учитываться на всех стадиях прохождения гражданской службы — проведение конкурса (ст. 22 федерального закона № 79-ФЗ); проведение аттестации (ст. 48); проведение квалификационного экзамена (ст. 49); назначение на должность гражданской службы (ст. 60 федерального закона № 79-ФЗ); применение поощрений, награждения, дисциплинарных мер и др.

Аналогичные запреты действуют и в отношении муниципальных служащих. Исключение составляет запрет на заключение договоров, соглашений, контрактов в течение двух лет после прекращения службы, который не распространяется на муниципальных служащих.

Неоднократно специалистами высказывались предложения об установлении градации запретов по отношению к служащим, занимающим должности разного уровня, бездействия отдельных запретов для служащих, замещающих низшие должности, менее оплачиваемых<sup>1</sup>.

Действительно, уровень коррупционности должностей весьма различен, поэтому отдельные запреты должны быть установлены для должностей в зависимости от их категории, группы и факторов коррупционности.

## **5.8. Гарантии для государственных и муниципальных служащих**

---

<sup>1</sup> См., в частности: *Гришковац А. А.* Правовое регулирование государственной службы // Журн. рос. права. — 1998. — № 7. — С. 17; *Куракин А. В.* Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службе // Рос. юстиция. — 2008. — № 4. — С. 37.

Социальные гарантии, предоставляемые государственным служащим, традиционно носят компенсационный характер. На государственных служащих распространяются многочисленные правоограничения, установленные законом, материальное вознаграждение, которое они получают значительно ниже, чем у лиц, занятых в негосударственном секторе экономики (прил. 7–9). Вместе с тем служебная нагрузка, ненормированный рабочий день, ответственность за принимаемые управленческие решения у государственных служащих не только не ниже, но часто превосходят аналогичные показатели других категорий служащих. Анализ практики правового регулирования государственной службы в правовых государствах позволяет выделить две наиболее важные социальные гарантии, предоставляемые государственным служащим:

— практически гарантированная занятость на весь период профессиональной жизни человека (т. е. от поступления на службу и до выхода на пенсию);

— высокий уровень пенсионного обеспечения, прямо связанный с выслугой лет на государственной службе.

Именно они делают государственную службу привлекательной и престижной в глазах граждан. Таким образом, нормативно закреплённые социальные гарантии являются неотъемлемым элементом правового статуса государственных служащих.

Регулированию государственных гарантий, которые предоставляются служащим, посвящены глава 11 (ст. 52, 53) федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 23 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Вместе с тем данные статьи содержат перечни устанавливаемых федеральными законами гарантий, а также предписывают полномочия субъектов РФ и муниципальных образований в части предоставления дополнительных гарантий.

Гражданским служащим предоставляются:

— основные государственные гарантии, устанавливаемые федеральными законами;

— дополнительные государственные гарантии, предоставление которых обусловлено «определёнными условиями»,

предусмотренными федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В отношении основных государственных гарантий (ст. 52 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») РФ взяла на себя обязательства по их реализации, а также разработке законов и иных нормативных актов.

Система гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, описана более скромно. Несмотря на действие принципа соотношения муниципальной и государственной гражданской службы, содержание гарантий, закрепленных федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», существенно уже аналогичных гарантий гражданских служащих. Даже отсылка федерального законодателя к законам субъектов РФ и муниципальным правовым актам не позволяет говорить об обеспеченности рассматриваемого соотношения служб.

### **Выводы**

Правовой статус государственного и муниципального служащего — основа служебного правоотношения. Правовой статус включает в себя общие права и обязанности, ответственность служащего, требования к служебному поведению, запреты, ограничения и гарантии.

Элементы правового статуса регламентированы законами о видах государственной службы при соблюдении требования о соотношении видов государственной службы.

### **Контрольные вопросы**

1. Из каких элементов состоит правовой статус государственного гражданского и муниципального служащего?
2. Дайте сравнительную характеристику правовых статусов государственного гражданского, муниципального служащих, военнослужащего и служащего правоохранительных органов.
3. Охарактеризуйте классификационные критерии прав государственных гражданских служащих.

4. Раскройте содержание обязанности служащего соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты.

5. Объясните причины, вызывающие появление ограничений и запретов для лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы.

6. Зачем необходимо предоставление гарантий государственным и муниципальным служащим?

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. *Атаманчук, Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — С. 218–238.

2. *Государственная служба: комплексный подход* : учеб. / отв. ред. А. В. Оболюнский. — М. : Дело, 2009. — С. 105–106, 115–116.

3. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 96–116.

4. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 151–186.

#### *Дополнительная литература*

1. *Бахрах, Д. Н.* Государственная служба России : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. — М. : Проспект, 2009. — С. 32–38.

2. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 104–138.

3. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 156–268.

4. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 75–135.

5. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств* / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 79–159.

6. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Д. М. Овсянко. — М. : Юристь, 2005. — С. 140–161, 200–217, 290–300.

7. *Самойленко, В. В.* Дипломатическая служба : учеб. пособие / В. В. Самойленко. — М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010. — С. 122–134.

## Глава 6. Прохождение государственной и муниципальной службы

---

### План

- 6.1. Сущность прохождения государственной и муниципальной службы.
- 6.2. Должностной регламент.
- 6.3. Поступление на государственную и муниципальную службу. Общая характеристика способов замещения должностей государственной и муниципальной службы.
- 6.4. Конкурс как способ замещения должности государственной и муниципальной службы.
- 6.5. Кадровый резерв на государственной и муниципальной службе.
- 6.6. Квалификационный экзамен.
- 6.7. Аттестация государственных и муниципальных служащих.
- 6.8. Ротация государственных служащих.

### 6.1. Сущность прохождения государственной и муниципальной службы

На государственную службу поступают для того, чтобы посвятить ей наиболее активную часть своей трудовой жизни. Государственный служащий должен быть всегда готов к службе, обеспечивать ее и целиком отдавать себя.

Поэтому не состояние покоя, а мобильность — самый характерный признак пребывания на государственной (муниципальной) службе.

! **Прохождение службы** следует рассматривать в двух аспектах. Это, во-первых, аспект временной: прохождение службы охватывает время, период, начинающийся со дня оформления поступления на службу, продолжающийся все время исполнения полномочий по должности, и заканчивающийся прекращением служебных отношений, т. е. оставлением должности. Для государственного и муниципального служащего прохождение службы — это прежде всего исполнение должностных обязанностей, реализация его правового статуса.

Другой аспект прохождения службы относится к содержанию этого периода, т. е. какими юридически значимыми действиями заполняется прохождение службы служащими. Выделим основные элементы этого содержания:

- поступление на службу;
- оценка деятельности служащего;
- продвижение по службе (должностной рост), в том числе ротация служащих;
- прекращение служебных отношений.

Формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается:

- созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта Российской Федерации, кадрового резерва в государственном органе субъекта Российской Федерации для замещения должностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов;

- развитием профессиональных качеств государственных служащих;

- оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена;

- созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;

- использованием современных кадровых технологий;

- взаимосвязью государственной службы и муниципальной службы;

- применением образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Законодатель связывает с данными юридическими фактами возможность использования тех или иных кадровых технологий, которые реализуются непосредственно руководителями и подразделениями по вопросам государственной службы и кадровой работе государственных органов, иными подразделениями государственных органов, специальными комиссиями, образуемыми в государственных органах (аналогично — органов местного самоуправления).

## 6.2. Должностной регламент

Важнейшим инструментом кадровой работы на государственной службе является должностной регламент государственного служащего, требования к содержанию которого регламентированы ст. 47 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Аналогичную роль на муниципальной службе должна играть должностная инструкция.

! **Должностной регламент** — это правовой акт, устанавливающий административно-правовой статус должности, в том числе права, обязанности и ответственность, условия и основания замещения, квалификационные требования по должности, предъявляемые к замещающему ее лицу, правила и процедуры юридически значимых действий, совершаемых по должности, разделяя разрешенные и обязательные согласно рассматриваемым делам и исполняемым производствам, а также перечни вопросов, рассматриваемых, согласуемых или разрешаемых лицом, замещающим должность, в том числе в порядке свободного административного усмотрения, административного правоисполнения, нормативного правового предположения, индивидуального управленческого решения, служебного взаимодействия, оказания государственной услуги, а также показатели результативности исполнения должности.

В должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного ор-

гана и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Соответствующий (федеральный или региональный) орган по управлению государственной службой должен утверждать типовые должностные регламенты. Для должностей федеральной гражданской службы такие регламенты утверждаются федеральным органом по управлению государственной службой, а для должностей гражданской службы субъектов РФ — органом по управлению государственной службой соответствующего субъекта РФ (примерная форма должностного регламента представлена в прил. 10).

Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. Вместе с тем, это требование трудновыполнимо. Скорее всего, законодатель предполагает установление соотношения между всеми административными и

должностными регламентами, действующими в отношении конкретного государственного органа.

В настоящее время речь может идти о четырех видах административных регламентов:

— первый — регламент внутренней организации государственного органа, устанавливающий различные требования к организации процесса принятия решений, организации делопроизводства и взаимодействия внутри государственного органа, подготовки проектов нормативных правовых актов, служебному распорядку и т. п.;

— второй — регламент взаимодействия государственного органа с другими государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и гражданами, обеспечивающий согласованную и унифицированную систему информационного обмена вне государственного органа, основные задачи которой — открытость информации о деятельности государственного органа и обеспечение национальной безопасности и защиты сведений, содержащих государственную и иную охраняемую законом тайну — во многом противоречат друг другу;

— третий — регламент исполнения государственной функции, регулирующий порядок, условия и процедуры деятельности государственного органа и его служащих по обеспечению реализации государственной функции, предусмотренной федеральным или региональным законодательством;

— четвертый — регламент предоставления государственных услуг, определяющий порядок, условия, процедуры и качество (стандарт) деятельности государственного органа по реализации государственной функции, предусмотренной федеральным или региональным законодательством в качестве государственной услуги.

Должностной регламент должен быть разработан на основании данных регламентов, не противоречить им, отграничивая параметры обеспечения реализации полномочий государственных органов должностными обязанностями государственных гражданских служащих.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным ре-

гламентом. На гражданского служащего не могут быть возложены обязанности, не предусмотренные должностным регламентом по должности, которую он исполняет.

Предусмотренные п. 8 ч. 2 ст. 47 федерального закона № 79-ФЗ показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего представляют собой критерии оценки исполнения замещаемой гражданским служащим должности. Они учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности или включении гражданского служащего в кадровый резерв, при проведении аттестации, квалификационного экзамена, а также при решении вопроса о поощрении наряду с показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

### **6.3. Поступление на государственную и муниципальную службу. Общая характеристика способов замещения должностей государственной и муниципальной службы**

Описывая поступление на государственную и муниципальную службу, законодатель опирается на конституционный принцип равного доступа к государственной службе. Реализация этого принципа предполагает принятие рационального решения, основанного на оценке соответствия претендента на должность государственной и муниципальной службе требованиям, предъявляемым должностью государственной или муниципальной службы. Вместе с тем, несмотря на установление обязательной конкурсной процедуры замещения должностей старшей, ведущей, главной и высшей группы государственных должностей государственной службы в федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», фактически конкурсные мероприятия почти не проводились. Следствием

этого были несоответствие служащих замещаемым должностям, nepoтизм, протекционизм и иные коррупционные явления.

Обязательность конкурсной процедуры при замещении должностей подтверждена и действующим законодательством. Вместе с тем, помимо конкурсной формы, установлены и иные способы замещения должностей государственной и муниципальной службы, использование которых связано с категорией и группой должностей, иными обстоятельствами.

Конституционность положений федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающих исключения из общего правила о конкурсе, признана постановлением Конституционного суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П<sup>1</sup>.

Не все способы замещения должностей (поступления на службу) регламентированы так подробно, как процедура конкурса на замещение вакантной должности. Это, безусловно, является недостатком действующего законодательства, поскольку формирует предпосылки для совершения коррупционных действий, как представителем нанимателя, руководителем государственного органа, так и другими лицами.

В настоящее время установлены следующие *способы* (формы) *замещения должностей государственной гражданской службы*:

1) внеконкурсное назначение на должности категории «руководители», осуществляемое Президентом РФ. Порядок таких назначений и технология оценки претендентов не регламентированы. Можно предположить, что таким образом Президент реализует свои конституционные политические полномочия, что напоминает «систему добычи» (*spoils system*).

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов : постановление Конституционного суда РФ от 3 февр. 2009 г. № 2-П // РГ. — 2009. — 18 февр.



Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724<sup>1</sup> определены федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых непосредственно осуществляет Президент РФ, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти:

Министерство внутренних дел РФ:

Федеральная миграционная служба;

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство иностранных дел РФ:

Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству;

Министерство обороны РФ:

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;

Федеральная служба по оборонному заказу;

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;

Федеральное агентство специального строительства;

Министерство юстиции РФ:

Федеральная служба исполнения наказаний;

Федеральная служба судебных приставов;

Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);

Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);

Федеральная служба безопасности РФ;

Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков;

Федеральная служба охраны РФ;

Главное управление специальных программ президента РФ (федеральное агентство);

Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).

---

Также Президент РФ осуществляет назначения на должности категории «руководители» в Администрации Президента РФ;

2) внеконкурсное назначение на должности категории «руководители», осуществляемое Правительством РФ (в отношении федеральных органов исполнительной власти, а также Аппарата Правительства РФ). Порядок таких назначений и технология оценки претендентов также не регламентированы;

---

<sup>1</sup> *Вопросы* системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // Там же. — 2008. — 13 мая.

3) внеконкурсное назначение на должности категории «руководители» на условиях срочного служебного контракта, осуществляемое высшим должностным лицом субъекта РФ. Порядок таких назначений и технология оценки претендентов в настоящее время не регламентированы;

4) внеконкурсное назначение на иные должности категории «руководители» на условиях срочного служебного контракта, которое осуществляется в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ. Порядок таких назначений и технология оценки претендентов не регламентированы;

5) внеконкурсное назначение на должности категории «помощники (советники)». В настоящее время порядок назначения и технология оценки претендентов не регламентированы.

В соответствии с федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» назначение на государственную должность государственной службы категории «Б» осуществлялась по инициативе лица, замещавшего государственную должность категории «А», им же определялись и требования к претенденту на должность категории «Б». Фактически такое положение дел сохранилось и сегодня;

б) внеконкурсное назначение на должности категорий «специалисты», «обеспечивающие специалисты». Обстоятельствами, обуславливающими появление таких должностей являются:

— временный характер должности, когда должность образуется на определенный срок (не более 5 лет) в постоянно функционирующем или временно образуемом для реализации определенной государственной функции государственном органе;

— временный характер пребывания на должности, когда гражданин принимается на должность, уже занятую другим гражданином, находящимся в отпуске по беременности, родам (женщина) и уходу за ребенком (женщина или мужчина);

7) внеконкурсное назначение на должности в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28, ч. 1, 2 и 3 ст. 31, ч. 15 и 16 ст. 49 федерального закона «О государственной гражданской службе

Российской Федерации». Общий порядок таких назначений определен этим же законом;

8) назначение на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе. В данном случае так или иначе конкурс все же проводится, по крайней мере для того, чтобы определить гражданского служащего (гражданина), который будет зачислен в кадровый резерв. К сожалению, несмотря на явно выраженную политическую волю Президента РФ по проблемам формирования и работы с кадровым резервом, для реализации данной нормы не хватает регламентации порядка организации такого конкурса и системы работы с резервистами, которые должны быть определены указом Президента РФ;

9) назначение на должность по результатам конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, организация проведения которого установлена указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112<sup>1</sup>;

10) назначение на должность в иных случаях, когда конкурс может не проводиться в соответствии с требованиями федерального закона:

— на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну (в соответствии со специально принятыми актами государственных органов);

— по решению представителя нанимателя на младшие должности категории «обеспечивающие специалисты».

По общему правилу замещению должностей муниципальной службы может предшествовать конкурс, однако это не обязательное требование.

#### **6.4. Конкурс как способ замещения должности государственной и муниципальной службы**

---

<sup>1</sup> *О конкурсе* на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 112 // РГ. — 2005. — 3 февр.

Право на участие в конкурсе имеют все граждане РФ, отвечающие требованиям, установленным законом для поступления на государственную гражданскую службу. Право участвовать в конкурсе имеют и находящиеся уже на государственной службе гражданские служащие независимо от того, какую должность они замещают на момент его проведения.

Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе, если он не соответствует квалификационным требованиям, предъявляемым к вакантной должности гражданской службы, или если он не может быть принят на гражданскую службу в связи с ограничениями, установленными законом. Претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в суде.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы в государственном органе образуется конкурсная комиссия. В состав конкурсной комиссии, как правило, входят: руководитель государственного органа и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы); представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу руководителя государственного органа в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии. Независимые эксперты не могут назначаться из числа действующих государственных или муниципальных служащих.

Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа ее членов.

В государственном органе допускается образование нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы.

Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

Конкурсная комиссия образуется правовым актом соответствующего государственного органа.

Порядок и условия проведения конкурса определяются положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ, утвержденном указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112. В государственном органе должна быть обязательно разработана методика проведения конкурса, содержащая описание методов и способов оценки претендента.

В соответствии с названным Положением, конкурс в государственном органе объявляется для замещения только вакантной (не замещенной гражданским служащим) должности гражданской службы. Решение об объявлении конкурса принимает руководитель государственного органа либо представитель указанного руководителя, осуществляющие полномочия нанимателя от имени РФ или субъекта РФ.

Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе государственный орган публикует объявление о приеме документов для участия в конкурсе не менее чем в одном периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования (рис. 6.1).

В публикуемом объявлении о приеме документов для участия в конкурсе указываются: наименование вакантной должности гражданской службы; требования, предъявляемые к претенденту на замещение этой должности; место и время приема документов; срок, до истечения которого принимаются документы. В объявлении указывается также источник, из которого

можно получить всю необходимую информацию о конкурсе (телефон, факс, электронная почта, электронный адрес сайта государственного органа).

Гражданский служащий, изъявивший желание участвовать в конкурсе, направляет заявление на имя представителя нанимателя. Кадровая служба государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, обеспечивает ему получение документов, необходимых для участия в конкурсе.



*Рис. 6.1.* Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы (I этап): .....► — принимает решение

---



Для участия в конкурсе граждан РФ представляет в государственный орган следующие документы:

- а) личное заявление;
  - б) собственноручно заполненную и подписанную анкету, форма которой утверждается Правительством РФ, с приложением фотографии;
  - в) копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс);
  - г) документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, стаж работы и квалификацию:
    - копию трудовой книжки (за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые) или иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность гражданина;
    - копии документов о профессиональном образовании, а также по желанию гражданина — о дополнительном профессиональном образовании, о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы);
  - д) документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению (обязательно со 2 февраля 2010 г.);
  - е) иные документы, предусмотренные Законом о государственной гражданской службе, другими федеральными законами, Указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.
- 

С согласия лица, изъявившего желание участвовать в конкурсе, проводится процедура оформления его допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин (гражданский служащий), связано с использованием таких сведений.

Документы представляются в государственный орган в течение 30 дней со дня объявления об их приеме.

Второй этап конкурса заключается в оценке профессиональных качеств кандидатов (рис. 6.2).

Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя после проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы, а также после оформления в случае необходимости допуска к сведе-

ниям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну.



*Рис. 6.2. Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы (II этап)*

Гражданам (гражданским служащим), допущенным к участию в конкурсе, представитель нанимателя не позднее, чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса направляет сообщения о дате, месте и времени его проведения.

Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, на замещение которой он был объявлен, представитель нанимателя может принять решение о проведении повторного конкурса.

При проведении конкурса конкурсная комиссия использует различные методы оценки профессионального уровня кандидатов.

Прежде всего оценка осуществляется на основании представленных кандидатами документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности. Наряду с ней профессиональный уровень кандидатов оценивается также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. В частности, индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

Наиболее простыми методами оценки кандидатов являются анализ документов и собеседование.

При анализе документов изучается профессиональный путь специалиста, оценивается его опыт и уровень знаний. обстоятельный анализ каждого документа позволяет получить предварительную информацию о претенденте.

При собеседовании источником информации выступает сам кандидат. Наиболее важными качествами, оцениваемыми в ходе собеседования, являются: профессиональный опыт и умения кандидата, его долгосрочные цели и намерения, адекватность представлений о будущей деятельности.

В ходе собеседования проясняется реалистичность и профессиональная направленность целей, которые ставит перед со-

бой кандидат, его собственная оценка достижений и неудач, ориентированность на профессиональный рост и продвижение по службе, поэтому необходимо заранее продумать вопросы, которые будут заданы кандидату при собеседовании.

Тестирование заключается в оценке кандидата по результатам выполнения им заранее подготовленных задач (тестов) и установления на этой основе количественных показателей, определяющих уровень качеств кандидата. Оценивая ход решения предложенных задач (теста) и результат, можно получить информацию о профессиональных и личностных качествах претендента.

При использовании тестирования оцениваются как профессиональные знания, так и личностные качества кандидатов. Для определения уровня профессиональных знаний чаще всего используют опросники о профессиональной деятельности. Отвечая на пункты опросника, кандидат проявляет свою компетентность, знание различных профессиональных вопросов, способность ориентироваться в специальной области, ставить проблемы и предлагать варианты их решения. В органах государственной власти необходимо также использовать тесты на знание Конституции РФ, законов о государственной службе и других федеральных и региональных законов, касающихся будущей деятельности кандидатов.

Реферат — моделирование самостоятельной работы с документами, аналитической деятельности. Реферат позволит оценить прежде всего профессиональные знания и навыки кандидатов. В установленное время кандидаты защищают рефераты перед членами конкурсной комиссии и отвечают на вопросы комиссии и других кандидатов. Содержание реферата и его защита оцениваются по определенным конкурсной комиссией критериям.

Для оценки личностных качеств кандидатов ряд авторов предлагает использовать психодиагностические тесты (методики). С их помощью можно получить информацию о качествах, существенно влияющих на поведение человека в организации, но с трудом поддающихся непосредственному наблюдению, например, готовности к обучению, интеллектуальных способностей, самооценки, внутренней конфликтности и т. д. Выявление латентных характеристик личности существенно для объективной комплексной оценки кандидатов. Психодиагностика не за-

меняет оценку действий человека, а дополняет ее, так как позволяет определить актуальный уровень развития его способностей и потенциал. Кроме того, применение стандартизированных и валидизированных психодиагностических тестов дает возможность соотнесения индивидуальных результатов между собой, а также с общими и групповыми нормами.

Для организации и проведения психодиагностических тестов необходимо привлечение профессиональных психологов, имеющих соответствующее образование и опыт работы с тестами и соответствующую квалификацию тестолога.

При оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований к вакантной должности гражданской службы и других положений должностного регламента по этой должности, а также иных положений, установленных законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Решения конкурсной комиссии по результатам проведения конкурса принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя конкурсной комиссии.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении. Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принявшими участие в заседании.

По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Кандидатам, участвовавшим в конкурсе, сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение 7 дней после его проведения. Информация о результатах конкурса размещается на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Документы претендентов на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенных к участию в конкурсе, и кандидатов, участвовавших в конкурсе, могут быть им возвращены по письменному заявлению в течение трех лет со дня завершения конкурса. До истечения этого срока документы хранятся в архиве государственного органа, после чего подлежат уничтожению.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и др.), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Кандидат вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с законодательством РФ.

Конкурс на замещение вакантной должности муниципальной службы организуется аналогично.

## 6.5. Кадровый резерв на государственной службе

Одним из важнейших способов формирования кадрового состава государственных органов федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» называет формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование. Но до сих пор не сложился единый подход к регулированию вопросов кадрового резерва, отсутствует столь необходимый указ Президента РФ.



Сравните<sup>1</sup>:

- |   |  |
|---|--|
| 3. Федеральные кадровые резервы формируются в целях своевременного и качественного комплектования должностей высшего начальствующего сос- | 16. Включение лица в федеральный кадровый резерв не влечет за собой обязательное назначение его на должность высшего начальствующего |
|---|--|
- 

<sup>1</sup> *О федеральных* кадровых резервах Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной миграционной службы и федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : указ Президента Рос. Федерации от 7 дек. 2008 г. № 1734 // РГ. — 2008. — 11 дек.

---

тава в Министерстве внутренних дел состава  
РФ, Федеральной службе исполнения  
наказаний, Федеральной службе РФ  
по контролю за оборотом наркотиков  
и Федеральной миграционной службе

---

Вместе с тем политические и практические предпосылки вынуждают руководителей государственных органов и органов местного самоуправления заниматься формированием резерва, в большей степени, к сожалению, «на бумаге». Действенность и эффективность имеющихся резервов невелика, тем более что в самих нормативных актах, порой дезавуируется цель формирования резерва.

Тем не менее в настоящее время, помимо указанных федеральных кадровых резервов Министерства внутренних дел России, Федеральной службы исполнения наказаний России, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков России, формируются федеральные кадровые резервы Вооруженных Сил Российской Федерации, Внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации. Войск гражданской обороны и Федерального агентства специального строительства, федеральные и региональные резервы управленческих кадров.

Безусловно, велико желание руководителей государственных органов при появлении вакантной должности государственной службы как можно быстрее на нее назначить кого-либо, обязательно соответствующего всем требованиям к этой должности. Но в любом случае, применительно к кадровому резерву на государственной гражданской и муниципальной службах, он должен формироваться на конкурсной основе. То есть конкурс должен быть проведен на должность, уже кем-либо замещаемую, как в момент принятия решения об объявлении соответствующего конкурса, так и в период его проведения, а также период после принятия решения о победителе.

В настоящее время законодатель предлагает использовать порядок, установленный для проведения конкурса на замещение вакантной должности, хотя это весьма спорно, поскольку очевидно необходимо оценивать и успешность мероприятий в рамках работы с резервистами (что явно не учтено в Положении о проведении конкурса на замещение вакантной должности).

Одним из первоочередных решений должно стать определение круга должностей, которые будут замещаться через формирование кадрового резерва. Тотальность в данном случае не должна являться правилом, поскольку необходимо исходить из общего правила, установленного законом — о конкурсе на замещение вакантной должности. Конкретная должность должна замещаться единообразно: либо к ней будут применены нормы о конкурсе на вакансию, либо о конкурсе в резерв.

В федеральном законе четко определено, что кадровый резерв формируется для замещения:

1) вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

2) вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

3) должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ.

В этой связи кадровый резерв не может формироваться на должности младшей группы категории «обеспечивающие специалисты» и старшей группы категории «специалисты».

Кадровый резерв не может формироваться по результатам конкурса на замещение вакантной должности. В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено только два источника кадрового резерва — конкурс в кадровый резерв и включение в установленном порядке в кадровый резерв по итогам аттестации. Вместе с тем часто кадровый резерв формируется как результат конкурса на замещение вакантной должности.

Остро встает вопрос о статусе лица, зачисленного в кадровый резерв. В соответствии со ст. 3 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» будучи включенным в кадровый резерв, гражданин уже проходит государственную гражданскую службу. Однако, последующие нормы, в том числе ст. 64 того же закона, посвященной регламентации кадрового резерва, не реализуют предписание ст. 3. Более того, все средства, затраченные государственным органом

на организацию работы с резервистом, не являющимся государственным гражданским служащим данного органа, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, будут рассматриваться как направленные не на установленные законодательством РФ цели финансирования.

На резервиста, как и на рядового государственного гражданского служащего, обязательно составляется план профессионального развития, который должен включать практическую подготовку (как правило, в форме стажировки) и различные формы обучения (повышение квалификации или профессиональная переподготовка).

Гражданин, зачисленный в резерв, может отказаться от предложенной должности государственной гражданской службы, а также может быть исключен из резерва по основаниям, установленным указом Президента РФ или нормативного правового акта субъекта РФ.

Как правило, устанавливается срок пребывания в резерве до 3 лет. Установление ограничений по включению или исключению из кадрового резерва, основанных на дискриминирующих признаках (пол, возраст, раса, национальность и проч.), недопустимо.

**NB** Помимо кадрового резерва государственной службы сегодня формируется и резерв управленческих кадров (федеральный — «президентский», региональные), который может быть использован для замещения отдельных государственных должностей, должностей гражданской службы категории «руководители», замещаемых на срочной основе, а также должностей руководителей государственных организаций (учреждений и предприятий).

## **6.6. Квалификационный экзамен**

Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, с которыми заключены срочные служебные контракты, за исключением гражданских служащих, замещающих:

а) должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей гражданской службы;

б) должности гражданской службы категории «помощники (советники)», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ;

в) должности гражданской службы, относящиеся к главной группе должностей гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Правительством РФ.

**NB** До 2011 г. обязательность сдачи квалификационного экзамена была установлена для гражданских служащих, замещавших без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».

Квалификационный экзамен является средством обеспечения реализации принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих. Он проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы.

Порядок присвоения классного чина гражданскому служащему в настоящее время урегулирован указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113<sup>1</sup>, утвердившим Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим.

Квалификационный экзамен проводится:

а) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, не имеющему классного чина государственной гражданской службы РФ, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы;

б) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при

---

<sup>1</sup> *О порядке* присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 113 // РГ. — 2005. — 3 февр.

условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

в) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

Квалификационный экзамен проводится по инициативе гражданского служащего при решении вопроса о присвоении классного чина не позднее чем через три месяца после дня подачи гражданским служащим письменного заявления о присвоении классного чина.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией в порядке, установленном для проведения заседаний конкурсной или аттестационной комиссии.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего. При этом производится оценка гражданского служащего по критерию соответствия его квалификационным требованиям к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных задач и функций, которые предусмотрены должностным регламентом. Результаты квалификационного экзамена являются основанием для присвоения либо отказа в присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему в соответствии с замещаемой им должностью.

В организационном плане, проведение квалификационного экзамена во многом совпадает с осуществлением аттестационных процедур. Однако существенно разнятся предметы оценки, а соответственно и содержание используемых методов, в частности, большее значение приобретает профессиональное тестирование и индивидуальное собеседование, приближая по процедуре оценки квалификационный экзамен к конкурсу на замещение вакантной должности.

Гражданскому служащему, не сдавшему квалификационный экзамен, предоставлено право выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее, чем

через шесть месяцев после проведения неудовлетворительной экзаменационной процедуры.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена. Такое право гражданский служащий может использовать исключительно в порядке, установленном Законом о государственной гражданской службе. При этом он должен будет использовать для обжалования, предусмотренные в законе процедуры, в том числе досудебные, прежде чем обратиться в суд с обжалованием решения. Досудебным органом является комиссия государственного органа по служебным спорам.

Порядок сдачи квалификационного экзамена муниципальными служащими определяется в соответствии с законодательством субъекта РФ о муниципальной службе, а также муниципальными правовыми актами.

## **6.7. Аттестация государственных и муниципальных служащих**

Гражданские служащие проходят периодическую аттестацию с целью определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ, утвержденное указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110<sup>1</sup>, подчеркивает, что аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы РФ, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

---

<sup>1</sup> *О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 110 // РГ. — 2005. — 3 февр.

В ходе проведения аттестации наряду с определением соответствия гражданских служащих занимаемым должностям решается ряд других задач, в частности:

— выявление перспективы использования потенциальных способностей работника, стимулирования роста его профессиональной компетенции;

— определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего;

— обеспечение возможности долгосрочного планирования передвижения кадров, а также своевременного освобождения работника от должности или перевода на менее квалифицированную работу.

В отличие от ранее действовавшего законодательства, когда аттестация использовалась и для решения вопроса о присвоении федеральному государственному служащему очередного квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга), в настоящее время присвоение классного чина гражданской службы производится на основании результатов квалификационного экзамена.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Ранее этого срока внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения:

1) о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;

2) об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестации подлежат все гражданские служащие независимо от занимаемых должностей. Исключение сделано лишь для замещающих должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», если с ними в соответствии со ст. 25 федерального закона «О государственной гражданской службе» заключен срочный служебный контракт.

Очередную аттестацию не проходят гражданские служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация этих сотрудников может быть проведена не ранее чем через один год после окончания соответствующего отпуска.

Аттестации не подлежат гражданские служащие:

- проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;
- в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

При сокращении должностей гражданской службы в государственном органе аттестация проводится с целью определения гражданских служащих, которые обладают преимущественным правом оставления на работе в силу высокой результативности труда и высокой квалификации. По результатам внеочередной аттестации таким служащим могут быть предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе.

При изменении условий оплаты труда гражданских служащих аттестация направлена на оценку квалификации каждого служащего в целях установления обоснованной дифференциации размеров денежного содержания.

Внеочередная аттестация может проводиться и по соглашению сторон служебного контракта в целях объективной оценки профессионального уровня гражданского служащего, решения вопроса о переводе на другую должность, повышении денежного содержания и т. п. Внеочередная аттестация по соглашению сторон служебного контракта может проводиться с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Проведение аттестации требует определенной организации. В частности, необходимо формирование аттестационной комиссии, утверждение графика проведения аттестации, составление списков гражданских служащих, подлежащих аттестации, подготовка документов для аттестационной комиссии.

В случае прохождения аттестации государственным гражданским служащим, использующим в своей деятельности сведения, составляющие государственную тайну, аттестационная комиссия должна состоять из специалистов, допущенных к государственной тайне.

Аттестация проводится в соответствии с утвержденным руководителем государственного органа графиком. В графике указываются:

- наименование государственного органа, подразделения, в котором проводится аттестация;
- список гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- дата, время и место проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за такое представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

К документам, которые должны быть представлены в аттестационную комиссию, относятся:

- мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей, подготовленный непосредственным руководителем проходящего аттестацию;
- сведения о выполненных поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя (заявление о своем несогласии с представленным отзывом);
- аттестационный лист с данными предыдущей аттестации.

Отзыв подписывается непосредственным руководителем гражданского служащего и утверждается руководителем государственного органа (вышестоящим руководителем). Он должен содержать сведения о фамилии, имени, отчестве подлежащего аттестации гражданского служащего; о замещаемой им должности гражданской службы на момент проведения аттестации и дате назначения на эту должность; о перечне основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие.

В отзыве дается также оценка профессиональных, деловых качеств гражданского служащего и результатов его служебной деятельности с учетом исполнения должностного регламента.

Отзыв о выполнении служебных обязанностей должен быть мотивированным, т. е. содержать обоснованные, аргументиро-

ванные выводы и заключения. Это специально подчеркивается законодателем.

Отзыв представляется не позднее, чем за две недели до начала проведения аттестации. Не менее чем за неделю гражданский служащий должен быть ознакомлен с отзывом о его служебной деятельности. Это дает ему возможность в случае необходимости (например, при указании неточных сведений, недостаточно аргументированных или спорных выводов) представить пояснительную записку, заявление о несогласии с отзывом или дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности.

Сведения о выполненных гражданским служащим за период с момента проведения последней аттестации поручениях и подготовленных проектах документов представляются на основе годовых отчетов о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Гражданский служащий имеет право представить дополнительные сведения о своей служебной деятельности, если считает, что эти сведения будут способствовать объективной оценке его квалификации.

Аттестация проводится в присутствии аттестуемого гражданского служащего. Заочная аттестация не допускается.

Оценка служебной деятельности гражданского служащего основывается на его соответствии квалификационным требованиям по замещаемой должности, результатах исполнения должностного регламента, определении его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее результативности. При этом должны учитываться профессиональные знания служащего, опыт работы, повышение квалификации и переподготовка, а также организаторские способности, если служебная деятельность гражданского служащего связана с управлением. Пункт 17 Положения от 1 февраля 2005 г. № 110 предусматривает также учет соблюдения гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Протокол заседания аттестационной комиссии подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании. Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности гражданской службы.

Аттестационная комиссия может принять один из четырех вариантов решения, предусмотренных законом о государственной гражданской службе:

1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

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

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным гражданским служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист, который подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании и принимавшими участие в голосовании.

Аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период хранятся в личном деле гражданского служащего.

Выводы аттестационной комиссии в течение семи дней доводятся до сведения руководителя государственного органа, ко-

торый принимает окончательное решение по результатам аттестации. Решение должно быть принято в течение одного месяца со дня проведения аттестации (голосования аттестационной комиссии), не считая времени болезни и ежегодного оплачиваемого отпуска гражданского служащего.

Если гражданский служащий соответствует занимаемой должности, то никакого специального решения о продолжении гражданской службы (сохранении должности) и т. п. не принимается.

Если аттестационная комиссия рекомендовала служащего к включению в кадровый резерв для повышения в должности, издается правовой акт (приказ, распоряжение) о включении служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

В случае необходимости гражданский служащий направляется с его согласия на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

Если служащий признан не соответствующим замещаемой должности, он понижается в должности гражданской службы, т. е. переводится с его согласия на другую — нижестоящую — должность.

В том случае, когда гражданский служащий отказывается от прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность, он может быть уволен по подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 37 федерального закона «О государственной гражданской службе» («вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации»).

Указанные решения оформляются правовым актом государственного органа или представителя нанимателя.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации. Закон о государственной гражданской службе не предусматривает порядка обжалования результатов аттестации. Поэтому в таких случаях необходимо руководствоваться общими правилами рассмотрения индивидуальных служебных споров.

На муниципальной службе аттестация носит комплексный характер, т. е. оценивается как достигнутый профессиональный уровень (за что может быть присвоен классный чин), так и результаты деятельности. Аттестационная комиссия и руководитель органа местного самоуправления существенно ограничены в выборе вариантов решений (соответствует занимаемой должности или не соответствует).

## 6.8. Ротация государственных служащих

В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (на 2009–2013 годы)» для формирования кадрового состава государственных служащих предлагается использовать современные кадровые технологии, среди которых кадровый резерв и ротация. Развитие кадровых технологий рассматривается как одно из средств достижения основной цели административной реформы — создания эффективной и компактной системы государственного управления, быстро и качественно осуществляющей свои функции в интересах граждан, общества и государства.

Некоторые исследователи считают, что ротация кадров — это поочередное пребывание в какой-либо должности, перемещение работников по должностям в соответствии с интересами работодателя. По мнению других, ротация означает «последовательную смену профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности с целью освоения работником смежных профессий, различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих». Третья точка зрения определяет ротацию как горизонтальное перемещение работника с одного рабочего места на другое. Ротация также трактуется и как перемещение на равнозначную должность в другой регион для наиболее целесообразного использования сотрудника с учетом служебных и личных качеств.



В советское время довольно успешно использовался метод ротации кадров в партийном и государственном аппарате. При жесткой системе административно-управленческих организационных структур процесс ротации рассматривался специалистами различных уровней как метод целенаправленного последовательного формально-номенклатурного прохождения ключевых должностей для ускорения служебно-профессионального роста. Руководителей намеренно перемещали из одного предприятия, района, области, республики в другие, а затем при хорошей работе постепенно повышали в должности. Для успешной ротации создавались соответствующие социально-материальные условия.

---

Опыт ротации в СССР свидетельствует, что для создания системы ротации в масштабе региона и страны необходимо задействовать не только правовые и организационные ресурсы, но и материальные. Это связано с формированием фонда служебного жилья для перемещаемых сотрудников и членов их семей на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. Наличие служебного жилья и возможностей социально-культурной сферы (трудоустройство членов семей по специальности, наличие дошкольных учреждений, возможности образовательного и творческого обучения и активного физического развития детей) позволит полнее и эффективнее использовать ротацию руководителей.

Ротация гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем их назначения на иные должности гражданской службы в том же или в другом государственном органе.

Перечень должностей федеральной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих, утверждается соответственно руководителем федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, и руководителем федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, по согласованию с федеральным министром.

В указанный перечень обязательно включаются должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Возможна ротация служащих, замещающих иные должности гражданской службы.

Ротация гражданских служащих 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, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданских служащих.

Замещение должностей гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих производится на срок от трех до пяти лет.

Назначение гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы в порядке ротации должно быть произведено в день, следующий за днем прекращения срочного служебного контракта и освобождения от замещаемой должности гражданской службы. Предупреждение гражданского служащего об истечении срока действия служебного контракта осуществляется представителем нанимателя за три месяца до назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Гражданский служащий может отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации по следующим причинам:

1) наличие заболевания, в связи с которым замещение должности гражданской службы, предлагаемой в порядке ротации, противопоказано по состоянию здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением;

2) осуществление гражданским служащим постоянного ухода за супругом (супругой), детьми, а также отцом, матерью, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой или усыновителем, если отсутствуют другие лица, обязанные по закону содержать указанных граждан, и при условии, что они не находятся на полном государственном обеспечении и нуждаются по состоянию здоровья в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы по месту жительства гражданского служащего в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре).

Перечень должностей гражданской службы субъекта РФ, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта РФ, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта РФ утверждаются нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Например, при назначении гражданского служащего в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности, преду-

смачивается возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи. В этом случае предлагается также установить гарантию на предоставление служебного жилого помещения по новому месту службы, а при отсутствии по новому месту службы жилого помещения — возмещение расходов за наем (поднаем) жилого помещения.

В целях сохранения права гражданского служащего на занимаемые им жилые помещения по договору социального найма в случае переезда в другую местность в порядке ротации предусматривается, что в случае выезда нанимателя и членов его семьи в другое место жительства договор социального найма жилого помещения считается расторгнутым со дня выезда, если иное не предусмотрено федеральным законом.

### **Выводы**

Поступление на государственную службу осуществляется на конкурсной или внеконкурсной основах.

В процессе прохождения государственной службы служащему присваивается классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание.

Периодически государственные и муниципальные служащие проходят аттестацию с целью определения соответствия замещаемой должности.

Для обеспечения стабильности кадрового состава государственных органов, а также с целью стимулирования профессионального роста государственных и муниципальных служащих в государственных и муниципальных органах формируется кадровый резерв.

Для повышения профессионализма служащих, а также снижения коррупционных рисков в отношении отдельных служащих может быть использован механизм ротации.

### **Контрольные вопросы**

1. Охарактеризуйте сущность прохождения государственной (муниципальной) службы.

2. Какие требования предусматриваются к лицам, претендующим на замещение должностей государственной гражданской службы?

3. Каким образом достигается публичность и открытость конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы?

4. Что представляет собой продвижение по службе?

5. Как организован кадровый резерв на государственной гражданской службе и насколько эффективно он может использоваться?

6. В чем заключается правовой смысл испытательного срока для государственного служащего?

7. В чем заключается правовой смысл должностного регламента?

8. В какие сроки и в отношении каких категорий государственных (муниципальных) служащих проводится аттестация?

9. Назовите причины, побуждающие представителя нанимателя использовать механизм ротации государственных служащих?

## **Библиографический список**

### *Основная литература*

1. *Государственная служба: комплексный подход* : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2009. — С. 106–107, 120–125.

2. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 72–88, 120–122.

3. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 187–203, 210–218, 248–255, 297–310, 328–345.

### *Дополнительная литература*

1. *Бахрах, Д. Н.* Государственная служба России : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. — М. : Проспект, 2009. — С. 26–32, 38–42.

2. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 85–103, 272–290.

3. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 288–334.

4. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 145–153, 186–198, 317–336, 403–405, 427–431.

5. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 173–187, 311–328, 397–401, 417–422.

6. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для вузов / Д. М. Овсянко. — М. : Юристъ, 2005. — С. 84–95, 102–119, 126–140, 170–179, 183–200, 247–290.

7. *Цимбалист, А. В.* Регламентация труда государственных и муниципальных служащих : курс лекций / А. В. Цимбалист. — М. : ПАЛЕОТИП, 2008. — С. 91–109.

## Глава 7. Управление государственной и муниципальной службой

---

### План

- 7.1. Задачи управления государственной службой.
- 7.2. Федеральные органы по вопросам государственной службы, их полномочия.
- 7.3. Органы по вопросам государственной службы субъектов Российской Федерации.
- 7.4. Управление муниципальной службой.
- 7.5. Кадровая работа на государственной и муниципальной службе.
- 7.6. Подготовка к государственной и муниципальной службе, дополнительное профессиональное образование гражданских и муниципальных служащих.

### 7.1. Задачи управления государственной службой

Вопросы управления государственной службой включены современным российским законодательством в комплекс отношений, подлежащих регулированию с точки зрения обеспечения ее эффективной организации. Все то, что относится к организации государственной службы — учреждение государственных должностей, определение их статуса, установление квалификационных разрядов и порядка их присвоения, весь обширный перечень норм и правил прохождения государственной службы, задачи по формированию кадрового состава государственных органов, функции управления персоналом, проведение кадрово-политических и организационно-правовых мероприятий, обеспечение эффективности государственной службы и т. д., — составляет предмет и содержание управления государственной службой.

Управление государственной службой можно рассматривать с двух сторон:

— как организующую деятельность, имеющую определенное административное содержание и особый предмет и осу-

ществляемую в установленных организационно-правовых формах;

— как деятельность специально созданных государственных органов.

Управление государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Система управления государственной службой необходима для обеспечения единства государственной службы РФ, взаимодействия государственных органов с общественными организациями и иными структурами гражданского общества.

**Задачами системы управления государственной службой** являются:

— координация деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы;

— ведение Сводного реестра государственных служащих РФ;

— использование кадрового резерва для замещения должностей государственной службы (в порядке должностного роста);

— подготовка к государственной службе, профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных и муниципальных служащих;

— осуществление ведомственного контроля за соблюдением требований законодательства о государственной службе;

— методическое и организационное сопровождение кадровой работы на государственной и муниципальной службе.

Создание специального государственного органа, занимающегося вопросами «организационного обеспечения функционирования государственного аппарата, является элементарной задачей государства» (рис. 7.1)<sup>1</sup>. Несмотря на ряд предпринимавшихся ранее попыток создать подобный орган в РФ, полномочия по управлению государственной службой распределены между многими инстанциями.

---

<sup>1</sup> См.: *Службное право (Государственная гражданская служба)* : учеб. пособие / общ. ред. И. Н. Барциц ; рук. авт. колл. В. Г. Игнатов. — М. : ИКЦ «МаРТ» ; Ростов н/Д : ИЦ «МаРТ», 2007. — С. 289.



Рис. 7.1. Система управления государственной службой Российской Федерации (де-юре)

Если говорить об отечественном опыте создания органа управления государственной службы, то необходимо отметить создание таких органов, как Государственное агентство СССР по подготовке управленческих кадров и Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ<sup>1</sup>.



Обращение к зарубежному опыту управления государственной службой вряд ли позволит нам найти какую-то единую модель организации управления государственной службой, поскольку соответствующие традиции

<sup>1</sup> См.: *Об истории создания и деятельности Роскадров*. URL: <http://www.roskadry.ru>.

нарабатывались веками специфической практики. Место органа в системе государственного управления, его организационно-правовая форма, широта полномочий, охват всей или части государственной службы — все существенно различается: это и министерства (Бельгия, ФРГ, Греция, КНР, Бразилия), и агентства (Финляндия, Швеция, Казахстан), и комиссии (Австралийский Союз, Канада, Новая Зеландия), другие органы (ФРГ, США, Мексика).

Формирование органов управления государственной службы позволит обеспечить надлежащий контроль за кадровым составом государственных органов.

## 7.2. Федеральные органы по вопросам государственной службы, их полномочия

Под федеральными органами управления государственной службой понимаются государственные органы, обеспечивающие осуществление полномочий РФ по руководству государственной службой и ее нормативно-правовому регулированию, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (рис. 7.2).

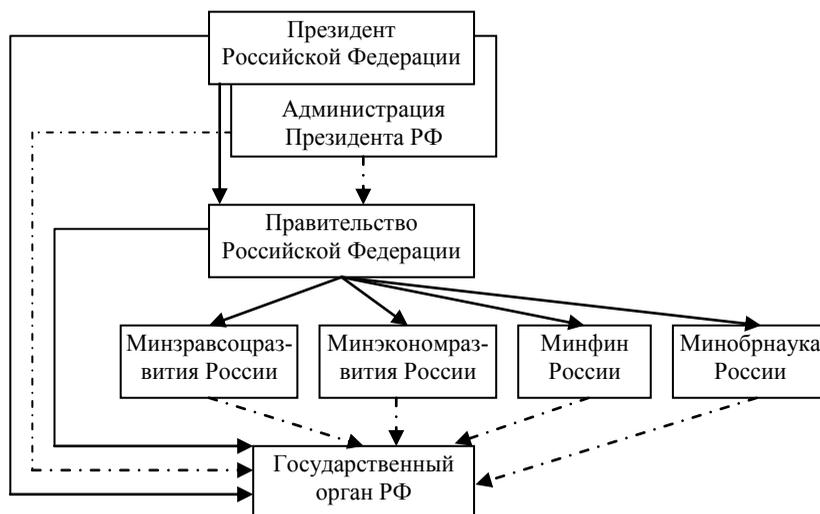


Рис. 7.2. Система управления государственной службой Российской Федерации на федеральном уровне (де факто): - - - - участие при выполнении отдельных полномочий в соответствии с компетенцией

Наиболее широкими полномочиями в сфере государственной службы наделен Президент РФ. Он подписывает законы, издает указы по вопросам государственной службы, в которых выражается проводимая им кадровая политика; утверждает Реестр государственных должностей государственной службы РФ; присваивает квалификационные разряды и воинские звания высших рангов; награждает государственными наградами. Им единолично принимаются решения о назначении на должности и освобождении от них многих руководящих должностных лиц государства.

Важнейшую роль при этом играет подразделение Администрации Президента — Управление по вопросам государственной службы (наименование и полномочия которого часто меняются). Не являясь самостоятельным федеральным государственным органом, Управление (в том числе совместно с другими подразделениями Администрации Президента) обеспечивает бесперебойное функционирование системы государственной службы РФ, вырабатывает стратегические решения в этой сфере.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе в соответствии с Положением о полномочном представителе Президента РФ<sup>1</sup> обеспечивает реализацию в федеральном округе кадровой политики Президента РФ, организует контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти, в том числе принятых по вопросам государственной службы.

Решениями Правительства РФ назначаются на должности и освобождаются от них заместители федеральных министров, руководители и заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, кроме тех, кого назначает Президент РФ. По решению Правительства РФ назначаются члены коллегий федеральных органов власти, не входящие в них по должности. Также Правительство РФ отвечает за регламентацию отдельных вопросов государственной службы.

Своеобразным третьим центром принятия решений в системе управления государственной службой является Министер-

---

<sup>1</sup> *О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе* : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // РГ. — 2000. — 16 мая.

ство здравоохранения и социального развития России, получившее ряд полномочий по управлению государственной службой в качестве правопреемника Министерства труда и социального развития (с 2004 г.<sup>1</sup>). С 2008 г. в Министерстве был создан Департамент государственной политики и нормативно-правового регулирования государственной гражданской службы<sup>2</sup>, к ведению которого отнесены вопросы координации управления государственной службой в исполнительных органах власти (впредь до создания федерального органа по управлению государственной службой), социальных гарантий (вопросы регламентирования гарантий и их методическое сопровождение; функции денежного обеспечения социальных гарантий отнесены к ведению Министерства финансов России), вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих (вопросы подготовки к государственной службе отнесены к ведению Министерства образования и науки России, сопровождения зарубежных программ — Администрации Президента России).

Роль «локомотива реформ» в системе государственной службы, административной сфере в целом с начала 2000 г. отведена Министерству экономического развития России. Именно это министерство отвечает за координацию проводимых реформ (применительно к реформе 2009–2013 гг. — совместно с Администрацией Президента России).

Наконец, в любом государственном органе сформированы подразделения по вопросам государственной службы и кадров, а также другие подразделения, на которые возложены функции управления государственной службой. Особенности современного этапа развития системы управления гос-

---

<sup>1</sup> *Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 // РГ. — 2004. — 8 июля.

<sup>2</sup> *Об утверждении Положения о Департаменте государственной политики и нормативно-правового регулирования государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации* : приказ Минздравсоцразвития Рос. Федерации от 21 марта 2011 г. № 221. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/employment/27>

ударственной службой применительно к данным органам являются следующие:

— структурные характеристики (названия, структура, степень самостоятельности, подчиненности) и полномочия (функции) подразделений по вопросам государственной службы и кадров значительно различаются;

— плохо обеспечена координация деятельности этих подразделений друг с другом по вопросам приема на государственную службу, ее прохождения, прекращения государственной службы, подготовки к государственной службе, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

— плохо организовано информирование о состоянии государственной службы и кадров, реализуемым государственными органами программам развития государственной службы,

— не определены показатели эффективности и результативности деятельности подразделений по вопросам государственной службы и кадров;

— недостаточен контроль над органами управления государственной службой со стороны структур гражданского общества.

В реализуемой кадровой политике государственные органы проявляют ведомственные интересы, что негативно отражается в качественных характеристиках кадрового состава, а, соответственно, снижает эффективность государственного управления.

Государственный надзор за точным и единообразным соблюдением законодательства РФ о государственной гражданской службе РФ осуществляют генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Вместе с тем не определен федеральный орган управления государственной службой, который выявлял бы в целом потребности государства в отношении государственных служащих, осуществлял координацию деятельности государственных органов по вопросам государственной службы. Необходимость в таком органе существует, тем более что в 1991–1994 гг. такой орган в РФ существовал (Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ).

### **7.3. Органы по вопросам государственной службы субъектов Российской Федерации**

На уровне субъекта Российской Федерации также предполагается создание органа по вопросам государственной службы субъекта РФ. Такие органы должны быть созданы в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

В одних субъектах Федерации статус органа управления государственной службой определяется региональным законом (например, в Нижегородской области, Пермском крае), в других — нормативным правовым актом главы субъекта Федерации (например, во Владимирской области), а в третьих, — актами регионального правительства (например, в Мурманской области).

В регионах, где орган управления государственной службой пока не создан, его функции выполняются государственными органами субъекта Федерации в соответствии с региональным законодательством (п. 4 ст. 17 закона Новосибирской области от 1 февраля 2005 г. № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области»<sup>1</sup>).

В ряде субъектов РФ для координации деятельности по управлению государственной службой учреждаются советы по вопросам государственной гражданской службы субъекта Федерации. Статус этого органа в разных регионах определяется по-разному: региональными законами, актами главы субъекта Федерации или актами регионального правительства. Могут создаваться и иные органы управления государственной службы.

К полномочиям государственных органов субъекта Федерации в сфере управления гражданской службой относится принятие правовых актов государственного органа субъекта Федерации, которыми:

— устанавливаются квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые включаются в должностной регламент гражданского служащего;

---

<sup>1</sup> Сов. Сибирь. — 2005. — 4 февр.

— образуется комиссия по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих области и урегулированию конфликтов интересов;

— образуется конкурсная комиссия для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы области;

— формируется аттестационная комиссия для проведения аттестации гражданских служащих области;

— утверждается служебный распорядок государственного органа области, регламентирующий режим службы (работы) и время отдыха;

— образуется комиссия государственного органа области по служебным спорам;

— утверждаются специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа области, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений;

— оформляется включение гражданского служащего области (гражданина) в кадровый резерв государственного органа области с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего области.

В законе Новосибирской области от 1 февраля 2005 г. № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области» определено (п. 4 ст. 17) сказано, что до образования государственного органа Новосибирской области по управлению государственной службой задачи и функции этого органа выполняет администрация Новосибирской области.

Во многих случаях вместо органа управления государственной службы законами субъектов РФ учреждены координационно-консультативные органы (Советы по вопросам государственной службы), основными задачами которых являются:

— анализ состояния и эффективности государственной службы субъекта РФ и координация работ по разработке проектов нормативных и правовых актов по вопросам организации государственной службы;

— координация методической работы кадровых служб государственных органов;

— организация совместно с государственными органами работ по формированию конкурсных комиссий, проведению аттестации, информированию граждан о проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы;

— координация организационной и методической работы по проведению аттестации, по подбору и расстановке кадров государственных служащих государственной службы;

— разработка предложений по формированию Реестра государственных должностей, Реестра должностей гражданской службы и по ведению Реестра государственных служащих субъекта РФ;

— методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих, а также формирование управленческого резерва.

Таким образом, на уровне субъектов Российской Федерации предстоит создать самостоятельные органы управления государственной службой.

#### **7.4. Управление муниципальной службой**

Со времени создания системы местного самоуправления в нашей стране отношение к вмешательству органов государственной власти в дела местного самоуправления менялось неоднократно — от полного отрицания такового до понимания необходимости активного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления, а в случае необходимости — оказания мер поддержки финансового, организационного, методического, информационного характера, обеспечения создания и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления.

В субъектах РФ созданы специальные органы, которые организуют подобную работу, обеспечивая тем самым совершенствование системы управления на территории субъекта Федерации. Они аккумулируют аналитическую информацию о функционировании органов местного самоуправления, готовят предло-

жения по расстановке руководителей этих органов, формировании резерва для замещения таких должностей, участвуют в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам муниципальной службы.

Кадровая служба органа местного самоуправления:

1) обеспечивает проведение конкурсов на замещение вакантных муниципальных должностей муниципальной службы, аттестаций, прохождение муниципальными служащими испытания при замещении муниципальных должностей;

2) оформляет решения органов местного самоуправления, связанные с прохождением муниципальными служащими муниципальной службы, ведет личные дела муниципальных служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки муниципальных служащих;

3) консультирует муниципальных служащих по вопросам прохождения муниципальной службы;

4) анализирует уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих.

Ряд технологий управления муниципальной службой могут быть реализованы организациями межмуниципального сотрудничества. Это могут быть программы консультирования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих. Вместе с тем, ассоциации и другие формы межмуниципального сотрудничества пока не играют той роли, которая на них возлагалась федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## **7.5. Кадровая работа на государственной и муниципальной службе**

Одной из важнейших форм управления государственной и муниципальной службой является кадровая работа, осуществление которой поручается специализированному структурному подразделению государственного или муниципального органа — кадровой службе (или соответствующему служащему, если такое подразделение не образуется). Отметим, что полномочия

подразделения по вопросам государственной службы и кадров в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» рассматриваются в качестве полномочий самостоятельного подразделения, это дает основание говорить о том, что при формировании организационной структуры государственного (или муниципального) органа необходимо избежать объединения в одно подразделение должностей, созданных для обеспечения организации кадровой, правовой и финансовой работы.

В ст. 44 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» приведен неполный список направлений кадровой работы:

1) формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы;

2) подготовку предложений о реализации положений законодательства о гражданской службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;

3) организацию подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы, освобождением от замещаемой должности гражданской службы, увольнением гражданского служащего с гражданской службы и выходом его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа;

4) ведение трудовых книжек гражданских служащих;

5) ведение личных дел гражданских служащих (рис. 7.3);

6) ведение реестра гражданских служащих в государственном органе;

7) оформление и выдачу служебных удостоверений гражданских служащих;

8) обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов;

9) организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв;

10) организацию и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих;

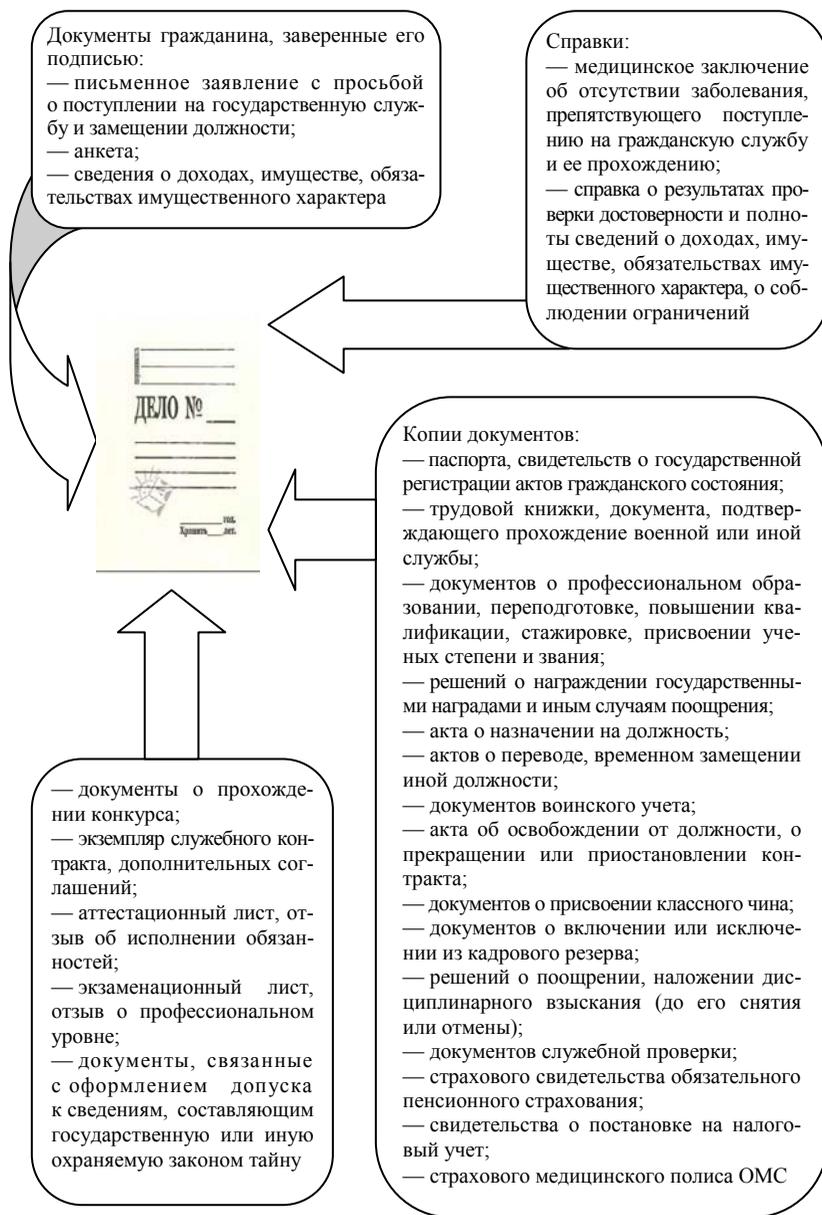


Рис. 7.3. Личное дело государственного служащего (состав)

11) организацию и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих;

12) организацию заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы;

13) организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих;

14) формирование кадрового резерва, организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

15) обеспечение должностного роста гражданских служащих;

16) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

17) организацию проведения служебных проверок;

18) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданами служащими ограничений, установленных законодательно;

19) консультирование гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы.

Положение о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров утверждается руководителем государственного органа.

В сферу деятельности кадровой службы также входит осуществление мероприятий по вопросам:

— реализации государственной кадровой политики;

— профилактики коррупционных и иных правонарушений;

— режима, мобилизационной подготовки и гражданской обороны.

Руководитель подразделения по вопросам государственной службы и кадров непосредственно подчиняется в настоящее время руководителю государственного органа.

В связи с формированием органов управления государственной службой возможно реперподчинение им соответствующих кадровых служб всех государственных органов.

## **7.6. Подготовка к государственной и муниципальной службе, дополнительное профессиональное образование гражданских и муниципальных служащих**

Одним из наиболее важных направлений государственной кадровой политики в отношении государственной и муниципальной службы является повышение профессионального уровня граждан, поступающих на государственную и муниципальную службу, а также уже замещающих должности государственной и муниципальной службы. В этих целях органы управления государственной и муниципальной службы, иные государственные и муниципальные органы осуществляют мероприятия:

— по подготовке граждан к прохождению государственной или муниципальной службы;

— организации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих.

Закрепляя принцип профессионализма и компетентности, федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» признает, что положение гражданских служащих в значительной степени зависит от них самих, и все они должны стремиться к достижению максимально высокого уровня своей деятельности. Поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, входит в число основных обязанностей гражданского служащего (ст. 15 вышеназванного федерального закона).

Предполагается, что обучение гражданского служащего должно осуществляться непрерывно, в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

*Подготовка к государственной службе* должна осуществляться на основе специального федерального закона (в настоящее время такого закона нет, осуществляется полномасштабная реформа системы образования).

Указом Президента РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456<sup>1</sup> установлен порядок заключения договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином РФ с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы. Аналогичные нормы приняты в субъектах РФ.

Договор на обучение заключается между федеральным государственным органом и отобраным на конкурсной основе гражданином РФ, обучающимся в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального или среднего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию.

Право участвовать в конкурсе на заключение договора на обучение имеют граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и впервые получающие высшее профессиональное или среднее профессиональное образование по очной форме обучения в образовательных учреждениях за счет средств федерального бюджета.

Договор на обучение с гражданином РФ, осваивающим основную образовательную программу высшего профессионального образования для получения квалификации (степени) «бакалавр» или квалификации (степени) «специалист», заключается не ранее чем через два года после начала обучения и не позднее, чем за один год до окончания обучения в образовательном учреждении.

Договор на обучение с гражданином, осваивающим основную образовательную программу высшего профессионального образования для получения квалификации (степени) «магистр» или обучающимся по образовательным программам среднего профессионального образования на базе среднего (полного) общего или начального профессионального образования, заключается не ранее чем через шесть месяцев после начала обучения и не позднее, чем за один год до окончания обучения в образовательном учреждении.

Договор на обучение с гражданином, получающим образование по образовательным программам среднего профессионального образования на базе основного общего образования, заключается не ранее чем через полтора года после начала обу-

---

<sup>1</sup> *О подготовке* кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение : указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2009 г. № 1456 // РГ. — 2009. — 25 дек.

чения и не позднее, чем за один год до окончания обучения в образовательном учреждении.

Договоры на обучение с гражданами заключаются с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы на должностях гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», относящихся к старшей и младшей группам должностей.

Конкурс объявляется государственным органом и проводится конкурсной комиссией, образуемой в государственном органе. Правила данного конкурса аналогичны правилам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы за рядом исключений.

В частности, претендент обязан предоставить справку образовательного учреждения, подтверждающую, что гражданин впервые получает высшее профессиональное или среднее профессиональное образование по очной форме обучения в образовательном учреждении за счет средств федерального бюджета, а также содержащую информацию об образовательной программе, которую он осваивает (с указанием наименования направления подготовки (специальности), о результатах прохождения гражданином промежуточных аттестаций в соответствии с учебным планом, о выполнении им обязанностей, предусмотренных уставом и правилами внутреннего распорядка образовательного учреждения.

Договор на обучение между государственным органом и победителем конкурса заключается в письменной форме не позднее чем через 45 дней со дня принятия решения по итогам конкурса.

В договоре на обучение должно быть предусмотрено обязательство гражданина проходить гражданскую службу в государственном органе после получения им документа государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании в течение срока, установленного договором на обучение.

Указанный срок в соответствии должен составлять от одного года до пяти лет и быть не менее срока, в течение которого государственный орган осуществлял дополнительную выплату

гражданину за счет бюджетных ассигнований, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете.

Предполагается, что практика проведения конкурсов для заключения договоров на обучение позволит повысить профессиональный уровень граждан, поступающих на государственную службу, сформирует установку служения интересам государства и общества.

Обязательным элементом работы с государственными служащими является организация дополнительного профессионального образования в форме профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки.

**Дополнительное профессиональное образование.** Основаниями для направления служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

1) назначение служащего на иную должность в порядке должностного роста на конкурсной основе;

2) включение служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;

3) результаты аттестации служащего.

В развитие данной нормы федерального закона указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»<sup>1</sup> более точно регламентирует основания для выбора вида обучения гражданского служащего.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «помощники (советники)», «специалисты» или «обеспечивающие специалисты», в случае его назначения в порядке должностного роста на должность гражданской службы категории «руководители» направляется на профессиональную переподготовку.

По результатам профессиональной переподготовки гражданскому служащему может быть присвоена дополнительная квалификация.

Министерством образования и науки Российской Федерации приказом от 29 марта 2012 г. № 239 определены Федеральные государственные требования к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы

---

<sup>1</sup> *СЗ РФ*. — 2007. — № 1 (ч. 1). — Ст. 203.

профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих<sup>1</sup>.

Дополнительная профессиональная образовательная программа профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих должна предусматривать изучение следующих учебных разделов:

1. Базовая часть:

- государственное управление;
- организационно-правовые основы государственной гражданской службы;
- информационно-документационное обеспечение государственного управления;
- служебное поведение государственного гражданского служащего и механизмы противодействия коррупции;

2. Профильная часть, определяемая в соответствии с направлением деятельности государственного органа.

Гражданский служащий, впервые принятый на должность гражданской службы, направляется на повышение квалификации по истечении испытательного срока или шести месяцев после поступления на гражданскую службу.

Гражданский служащий в случае его назначения в порядке должностного роста на должность гражданской службы иной группы в пределах одной категории должностей направляется на повышение квалификации.

Стажировка гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, определяемой представителем нанимателя. Основной целью стажировки является формирование и закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки. Стажировка осуществляется также в целях изучения передового опыта, в том числе и зарубежного, приобретения профессиональных и организаторских навыков для выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности.

Стажировка может быть как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, так и одним из

---

<sup>1</sup> РГ. — 2012. — 27 апр.

разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке специалистов.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего является то, что обучение гражданских служащих должны осуществляться в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального, среднего профессионального и дополнительного профессионального образования в соответствии с федеральными государственными требованиями.

Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов»<sup>1</sup> относит к повышению квалификации следующие виды обучения:

— краткосрочное (не менее 72 часов) тематическое обучение по вопросам конкретного производства, которое проводится по месту основной работы специалистов и заканчивается сдачей соответствующего экзамена, зачета или защитой реферата;

— тематические и проблемные семинары (от 72 до 100 часов) по научно-техническим, технологическим, социально-экономическим и другим проблемам, возникающим на уровне отрасли, региона, организации;

— длительное (свыше 100 часов) обучение специалистов в образовательном учреждении повышения квалификации для углубленного изучения актуальных проблем науки, техники, технологии, социально-экономических и других проблем по профилю профессиональной деятельности.



В России дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих осуществляется множеством учреждений высшего, среднего специального, дополнительного профессионального образования. Вместе с тем, несмотря на введение конкурсных процедур размещения государственного и муниципального заказа, исторический и юридический приоритет имеют специализированные учебные заведения, такие как Российская академия народного хозяйства и государственной службы при

---

<sup>1</sup> РГ. — 1995. — 13 июля.

Президенте РФ, Финансовый университет при Правительстве РФ, ГУВШЭ, МГИМО (У) (рис. 7.4, прил. 11).

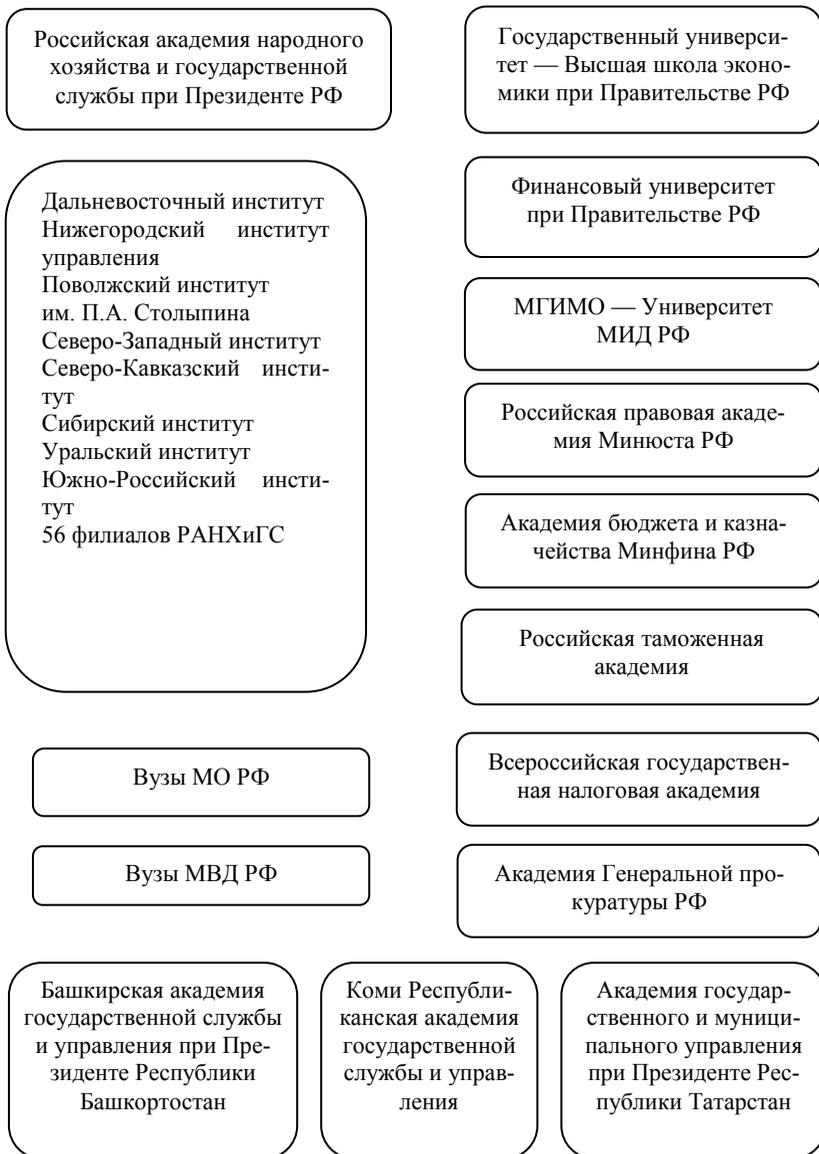


Рис. 7.4. Специализированные учреждения высшего профессионального и дополнительного образования, осуществляющие подготовку по программам дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в России

Целью профессиональной переподготовки специалистов является получение ими дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. По результатам прохождения профессиональной переподготовки специалисты получают диплом государственного образца, удостоверяющий их право (квалификацию) вести профессиональную деятельность в определенной сфере. Направление профессиональной переподготовки определяется заказчиком по согласованию с образовательным учреждением повышения квалификации.

Профессиональная переподготовка осуществляется также для расширения квалификации специалистов в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов.

В результате профессиональной переподготовки специалисту может быть присвоена дополнительная квалификация на базе полученной специальности. Профессиональная переподготовка для получения дополнительной квалификации проводится путем освоения дополнительных профессиональных образовательных программ.

Чтобы обучение было эффективным, оно должно быть системным.

Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» предписывает кадровым службам государственных органов вести организацию повышения уровня профессионализма государственных служащих на основе индивидуальных планов профессионального развития.

Индивидуальный план профессионального развития гражданского служащего разрабатывается им в соответствии с должностным регламентом совместно с непосредственным руководителем сроком на три года и утверждается в порядке, устанавливаемом представителем нанимателя. В индивидуальном плане указываются:

а) цель, вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования, включая сведения о возможности использования дистанционных образовательных технологий и самообразования;

б) направления дополнительного профессионального образования;

в) ожидаемая результативность дополнительного профессионального образования гражданского служащего.

Определение эффективности обучения гражданских служащих должно включать в себя:

1. Определение реальной потребности в обучении госслужащих. Кроме того, непосредственный руководитель должен определить направления мероприятий по выполнению государственным гражданским служащим индивидуальных планов профессионального развития.

2. Оценку степени достижения поставленных целей и выполнения задач обучения гражданских служащих.

3. Представление гражданскими служащими отчета об обучении, с отражением полученных новых знаний.

4. Определение результативности профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих. Оценка производится по итогам служебной деятельности после проведенного курса обучения.

В конечном счете, это позволит эффективно использовать средства государственного бюджета, направляемые для финансирования подготовки и дополнительного профессионального образования служащего.

## **Выводы**

Полномочия по управлению государственной службой должны быть переданы специальному органу, который должен быть создан как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Основные вопросы кадровой работы в государственном органе реализует подразделение по вопросам государственной службы и кадров.

Приоритетными направлениями кадровой работы являются подготовка к государственной и муниципальной службе, допол-

нительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих.

### **Контрольные вопросы**

1. Что представляет собой система управления государственной службой?
2. Какие цели преследует управление государственной службой?
3. Охарактеризуйте полномочия Президента РФ в сфере управления государственной службой.
4. В чем состоит необходимость создания федерального органа по управлению государственной службой?
5. Опишите систему управления государственной службой на уровне субъекта РФ.
6. Какую роль в системе управления государственной службой играет кадровая служба государственного органа?
7. Что представляет собой кадровая работа на государственной и муниципальной службе?
8. Укажите факторы, усложняющие управление муниципальной службой.

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. Дёмин, А. А. Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 68–71.
2. *Правовое* обеспечение государственной службы Российской Федерации : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 472–506.

#### *Дополнительная литература*

1. Барциц, И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. — М. : Формула права, 2008. — С. 288–311.
2. Гришковец, А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 291–322.

3. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 405–409.

4. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 283–289, 406–427.

5. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 270–293, 401–417, 422–424, 428–430.

6. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации / Д. М. Овсянко. — М. : Юристъ, 2008. — С. 71–84.

## Глава 8. Обеспечение дисциплины и противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе

---

### План

- 8.1. Обеспечение дисциплины в государственном управлении. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих.
- 8.2. Административная ответственность государственных и муниципальных служащих.
- 8.3. Коррупция и уголовная ответственность государственных и муниципальных служащих.
- 8.4. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе.
- 8.5. Поощрения на государственной и муниципальной службе.

### 8.1. Обеспечение дисциплины в государственном управлении. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих

*Понятие дисциплины.* Дисциплина в государственном управлении есть фактическое поведение государственных служащих, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в управленческом (служебном) общении.

! *Дисциплина* представляет собой форму общественной связи, свидетельствующей о признании и соблюдении человеком согласованных правил, норм, процедур поведения, общения, ведения определенных, порученных ему дел. Она тесно связана с законностью и в известном смысле может рассматриваться как одно из средств ее обеспечения.

Дисциплина имеет исполнительское содержание, выражающееся в том, что государственные и муниципальные служащие подчиняются соответствующему руководителю, выполняют управленческие решения, ответственно относятся к своим должностным функциям и полномочиям. Исполнение зависит

как от самого лица, его установки, совести, так и целого ряда условий среды: характера регламентирования, качества нормирования и инструктирования управленческой деятельности, полноты управленческой информации, технического оборудования и обслуживания служебных мест, оптимальности организационной структуры, уровня общей и профессиональной подготовки кадров, продуманности морального и материального стимулирования государственной службы, морально-психологического микроклимата в управленческих коллективах.

В развитии отношений дисциплины в государственном управлении важно сочетание источников и факторов формирования личности государственного служащего и системы «должных» требований, которые постоянно отслеживали и корректировали бы его реальное (фактическое) поведение.

Дисциплина своими возможностями обеспечивает законность, рациональность и правопорядок в государственном управлении, а через него и в обществе.

Дисциплина во многом обеспечивается применением мер юридической ответственности, поэтому развитие законодательства об ответственности является необходимым условием развития государственной и муниципальной службы в нашей стране.

Конструкция дисциплинарной ответственности в законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является по существу заимствованной из трудового законодательства. Так, например, в трудовых отношениях работодатель как самостоятельный субъект экономической деятельности вправе, но не обязан применять к работнику меры дисциплинарной ответственности для защиты своего частного интереса, что представляется нам вполне оправданным. Однако, по меньшей мере, неоднозначным выглядит предоставление таких же широких полномочий в решении вопроса о привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности представителю нанимателя. Служебные отношения на государственной гражданской службе носят явно выраженный публично-правовой характер

В силу этого предоставление представителю нанимателя чрезмерных дискреционных полномочий при решении вопроса о применении к гражданскому служащему дисциплинарного

взыскания не отвечает публично-правовой природе гражданской службы.

В последние годы в научной литературе все чаще высказывается мысль о необходимости ограничения дискреции представителя нанимателя при решении вопроса о применении или неприменении к государственному служащему дисциплинарного взыскания. Так, например, А. Ф. Ноздрачёв отмечает, что за руководителем, наделенным правом привлекать к ответственности подчиненных, сохраняются слишком большие возможности в решении этих вопросов по своему усмотрению<sup>1</sup>. В этом отношении, как отмечает ученый, дисциплинарная ответственность нередко сопровождается произволом вышестоящих руководителей и в силу этого может препятствовать эффективному противодействию коррупции. О необходимости построения новой модели дисциплинарной ответственности говорит и С. Е. Чаннов<sup>2</sup>.

Фактором, в какой-то степени повышающим объективность принимаемого представителем нанимателя решения о применении мер дисциплинарного взыскания, является обязательность проведения служебной проверки специально формируемой комиссией в составе представителя кадровой службы, представителя юридической службы государственного (муниципального) органа, а также представителя профсоюзной организации служащих, сформированной в данном органе. К сожалению, в отличие от большинства других комиссий, формируемых для принятия рекомендательных решений по кадровым вопросам в государственных и муниципальных органах, регламентация деятельности комиссии, осуществляющей служебную проверку, весьма поверхностна, все лица, участвующие в ее работе, представляют сторону представителя нанимателя.

**Дисциплинарный поступок.** В соответствии со ст. 57 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» основанием привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисципли-

---

<sup>1</sup> См.: Ноздрачёв А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. — 2007. — № 10. — С. 40–44.

<sup>2</sup> См.: Чаннов С. Е. Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 2. — С. 40–42.

плинарного проступка. Дисциплинарным проступком в сфере государственно-служебных правоотношений в силу той же статьи признается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей.

Необходимость нормативного закрепления грубых нарушений служебной дисциплины начинает осознаться и на законодательном уровне, правда, пока еще только *ad hoc* (т. е. применительно к конкретному случаю). В качестве примера такого рода можно привести положения федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Часть 8 ст. 8 данного закона устанавливает, что «невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации». Статьей 9 данного закона предусматривается привлечение к дисциплинарной ответственности государственного служащего в случае неисполнении им обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (форма уведомления представлена в прил. 12).

Налицо совершенно иные по своей природе правонарушения, которые нельзя рассматривать как дисциплинарные проступки. Здесь имеет место смешение двух различных правовых институтов: ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой, и дисциплинарного проступка (прил. 13).

С другой стороны, в ст. 37 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применительно к совершенно иному вопросу (расторжению служебного контракта по инициативе представителя нанимателя), конкретизируется ряд грубых нарушений должностных обязанностей, в частности:

— прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

— появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

— разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

— совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

— нарушение гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

— совершение виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя.

Эти нарушения явно не должностных обязанностей, а обязанностей служебных. Более того, некоторые из них вообще уголовно наказуемы, или недопустимо расширяют дискрецию представителя нанимателя («утрата доверия»).

Что же касается проблемы неисполнения и ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, то, на наш взгляд, для юридически обоснованного применения соответствующих мер представителем нанимателя необходимо в должностных регламентах зафиксировать показатели «надлежащести». Таковыми могут выступать предельные сроки исполнения обязанностей (в административных регламентах исполнения государственных / муниципальных функций, предоставления государственных / муниципальных услуг они нормируются), требования к документам, которые являются результатами исполнения должностных обязанностей и т. п.

В соответствии с федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ<sup>1</sup> за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции федеральными законами, представителем нанимателя могут быть применены следующие взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

**Дисциплинарное производство.** Основные этапы дисциплинарного производства на государственной гражданской службе представляют собой следующее.

Э т а п 1. Проведение служебной проверки.

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению государственного гражданского (муниципального) служащего.

Согласно закону право возбуждать дисциплинарное производство относится к компетенции руководителя государственного органа, уполномоченного назначать госслужащего на должность. Соответствующее решение принимается названным руководителем исключительно на основании субъективного усмотрения. Специальный правовой акт, каковым является протокол или постановление прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, в данном случае не издается, что объясняется низким уровнем формализации дисциплинарного процесса в отечественной системе государственной службы<sup>2</sup>.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- 1) факт совершения служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вина служащего;

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 329-ФЗ // РГ. — 2011. — 27 нояб.

<sup>2</sup> См. : Гришковец А. А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. — 2001. — № 9. — С. 59.

3) причины и условия, способствовавшие совершению служащим дисциплинарного проступка;

4) характер и размер вреда, причиненного служащим в результате дисциплинарного проступка;

5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления служащего о проведении служебной проверки.

Служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

**Э т а п 2.** Подготовка и подписание соответствующим должностным лицом государственного органа заключения по результатам служебной проверки.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются: факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки; предложение о применении к служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

**Э т а п 3.** Рассмотрение представленного письменного заключения по результатам служебной проверки и принятие соответствующего решения компетентным должностным лицом государственного органа о применении или, наоборот, неприменении дисциплинарной санкции в отношении государственного гражданского служащего.

Э т а п 4. Оформление решения компетентного должностного лица государственного органа о применении к государственному гражданскому служащему дисциплинарной санкции.

Факт наложения на государственного гражданского служащего дисциплинарного взыскания оформляется соответствующим индивидуальным актом государственного органа, копия которого с указанием оснований его применения вручается государственному гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности служащего, пребывания его в отпуске, а также времени проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

Э т а п 5. Непосредственная реализация дисциплинарной санкции в отношении государственного гражданского служащего.

Указанная реализация зависит от вида дисциплинарной санкции и может выражаться как в мерах материального, так и иного нематериального негативного воздействия на государственного гражданского служащего.

Э т а п 6. Юридическое аннулирование наложенного дисциплинарного взыскания.

Государственный гражданский служащий, в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания не подвергнутый новому дисциплинарному взысканию, считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Схожий состав элементов имеет и дисциплинарное производство на военной службе (служебная проверка названа разбирательством) и на правоохранительной службе (используется понятие «служебное расследование»).

Совершенствуя в дальнейшем законодательство о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих, необходимо, на наш взгляд, найти решение ряда во-

просов: о влиянии на совершение проступка личной заинтересованности и наличии (вероятности наличия) конфликта интересов, что позволяет квалифицировать поведение служащих как коррупционное, а, соответственно, переqualифицировать дисциплинарный проступок в административный (или даже преступление), а также о необходимости ограничения дискреционных полномочий представителя нанимателя, участие в дисциплинарном производстве представителей органа управления государственной службой.

## **8.2. Административная ответственность государственных и муниципальных служащих**

Административная ответственность — один из важнейших институтов административного права. Административная ответственность имеет общие черты с другими видами юридической ответственности: это выражается в принудительном характере мер воздействия на правонарушителей, отрицательной оценке их поведения и наступлении для них неблагоприятных последствий, в общей цели, которую преследуют все виды правовой ответственности по воспитанию правонарушителей и предупреждению правонарушений.

Вместе с тем в определении роли административной ответственности на государственной и муниципальной службе сегодня господствует позиция, выраженная В. А. Козбаненко: «Основанием административной ответственности государственных служащих выступает деяние, которое одновременно расценивается и как административный, и как дисциплинарный проступок»<sup>1</sup>. Собственно примеры ее реализации проанализированы выше — ст. 8 и 9 закона «О противодействии коррупции», ст. 37 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данное мнение противоречит общим правилам разграничения видов юридической ответственности. Объективно, что регламентация дисциплинарной и административной

---

<sup>1</sup> Козбаненко В. А. Юридическая ответственность государственных служащих. — М., 2002. — С. 257. По сути, аналогичная позиция представлена в статье: Тихомиров Ю. А. и Трикоз Е. Н. Право против коррупции // Журн. рос. права. — 2007. — № 5. — С. 37–42.

ответственности служащих осуществляется нормами административного законодательства, однако, эти нормы рассосредоточены в разных нормативных правовых актах.

Значимой проблемой является и широкое употребление в законодательстве об административных правонарушениях конструкции «должностное лицо». Не каждый государственный или муниципальный служащий будет рассматриваться как должностное лицо, а, следовательно, даже имея в наличии фактическое деяние, невозможно будет квалифицировать его как административный проступок.

Ю. Н. Стариков выделяет четыре условия, при которых для государственных и муниципальных служащих может наступать административная ответственность:

1) совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных административных правил и правил поведения;

2) издание приказов (распоряжений) и указаний, которые нарушают положения общеобязательных правил, то есть не соответствуют им;

3) невыполнение присущих им обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных в нормативных актах общеобязательных правил поведения или административных процедур;

4) соблюдение установленных правил входит в круг должностных обязанностей и фиксируется в соответствующих должностных инструкциях<sup>1</sup>.

Данное суждение более адекватно описывает возможности применения административной ответственности, однако, поскольку законодательство об административных правонарушениях в большей степени ориентировано на наказание юридических лиц и их представителей (должностных лиц), а также физических лиц, то значение административной ответственности в регулировании поведения государственных и муниципальных служащих, к сожалению, не велико.

Вместе с тем именно в рамках регулирования административной ответственности должны найти свою реализацию требо-

---

<sup>1</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. — М. : НОРМА, 2002. — Т. 2. — С. 85.

вания к служебному поведению, большая часть служебных (общих) обязанностей, ограничения и запреты, установленные в составе правового статуса служащих.

Среди составов административных проступков, совершение которых сегодня может повлечь применение административных наказаний в отношении государственных или муниципальных служащих, можно назвать следующие:

— нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1 КоАП РФ<sup>1</sup> (далее в этом параграфе указаны статьи КоАП РФ)); неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума 9 (ст. 5.3); несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21); использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45);

— нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59);

— незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения (ст. 7.16);

— несоблюдение требований законодательства о размещении заказов для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.29, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32);

— нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах (ст. 8.12); лесов для их использования (ст. 8.24);

— нарушение правил защиты информации (ст. 13.12); разглашение информации с ограниченным доступом (ст. 13.14); нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов (ст. 13.20); нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // РГ. — 2001. — 31 дек.

ее размещению в сети «Интернет» (ст. 13.27); нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 13.28);

— ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9); нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 14.25); нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ст. 14.35);

— нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14);

— невыполнение законных требований члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (ст. 17.1); воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ (ст. 17.2); нарушение порядка официального использования государственных символов РФ (ст. 17.10);

— несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) (ст. 19.6.1); нарушение законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (ст. 19.32).

Даже учитывая, что не только Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации устанавливает составы административных проступков и соответствующие меры ответственности, но и законам субъектов РФ об административных правонарушениях сегодня явно не хватает норм, устанавливающих административно-правовую ответственность государственных и муниципальных служащих.

### **8.3. Коррупция и уголовная ответственность государственных и муниципальных служащих**

*Понятие коррупции.* Наиболее опасным нарушением дисциплины государственным служащим является коррупция. Основными ее причинами в различных исследованиях называются:

- трудности преодоления наследия тоталитарного режима;
- экономический упадок и политическая нестабильность;

- неразвитость и несовершенство законодательства, в том числе его противоречивость;
- неэффективность институтов власти;
- слабость гражданского общества, неукорененность демократических политических традиций, в том числе несформированность политической культуры, неразвитость правового сознания населения и др.



В сравнительно недавнем прошлом термин «коррупция» (от лат. *corruptio* — подкуп) как особый вид отклоняющегося поведения должностных лиц, общественно-политических деятелей использовался для характеристики явлений, присущих, как считалось, буржуазным странам. В период политических реформ 1980–1990-х гг. это понятие прочно вошло не только в общепотребительную лексику, но и приобрело юридическое звучание.

---

Так, 4 апреля 1992 г. был издан указ Президента РФ № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»<sup>1</sup>, но определения понятия «коррупция» правовой акт не содержал. В Концепции национальной безопасности<sup>2</sup> термин «коррупция» используется в тесной связи с термином «преступность» и под углом зрения рассмотрения проблематики угроз криминализации общественных отношений.

Международные публичные нормативные документы понимают коррупцию по-разному. Некоторые определения охватывают совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Однако подчеркивается, что понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом.

В документах ООН о международной борьбе с коррупцией имеется также определение «коррупции» — это злоупотребление

---

<sup>1</sup> РГ. — 1992. — 7 апр. (утратил силу).

<sup>2</sup> Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 17 дек. 1997 г. № 1300 // РГ. — 1997. — 25 дек.

государственной властью для получения выгоды в личных целях. Из него видно, что коррупция выходит за пределы взяточничества. Это понятие включает в себя и взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиций долга), nepotизм (покровительство на основе личных связей) и незаконное присвоение публичных средств для частного использования.

Рабочее определение междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы дала еще более широкое определение: коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других. В данном случае субъектом коррупционных деяний может быть не только должностное лицо.

Аналогичная идея заложена в Руководстве, подготовленном секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в понятие коррупции:

- кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами
- злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса
- конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью.

Борьба против привилегий партийно-советской номенклатуры не привела к созданию юридического механизма, обеспечивающего нормальное (безкоррупционное) развитие государственно-служебных правоотношений. Один из первых проектов специального закона «О борьбе с коррупцией» был опубликован в 1993 г., были созданы первые общественные организации, ставящие задачу борьбы с коррупцией.

На протяжении 1998–2001 гг. общественность обсуждала проект федерального закона «О борьбе с коррупцией», внесенного на рассмотрение Государственной Думы депутатом В. И. Илюхиным. Данный проект неоднократно отклонялся де-

путатами, Президентом РФ. Противники данного законопроекта считали, что никакой другой закон, кроме Уголовного кодекса не может регулировать отношения, связанные со служебными преступлениями.

Принятие нового закона «О противодействии коррупции» явилось результатом активных действий Президента РФ, одним из первых шагов которого после вступления в должность явилось издание указа от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»<sup>1</sup>, 31 июля 2008 г. утверждение (№ Пр-1568) Национального плана противодействия коррупции<sup>2</sup>. Первым пунктом этого Плана были подготовка и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

- а) определение понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение» и «противодействие коррупции»;
- б) меры по профилактике коррупции;
- в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Коррупция — сложное социальное и правовое явление, связанное со всеми общественными процессами, которое имеет в каждом государстве свои социально-политические, демографические, национально-психологические и этнические особенности. Как для всякого сложного социального явления, для коррупции не существует единого общепризнанного определения. Обычно, в научной литературе выделяются два подхода к понятию «коррупция».

Представители первого подхода рассматривают коррупцию как социальное явление, порожденное противоречиями общества, государства и его властных структур. В этом плане под коррупцией понимается не только и не столько определенное преступное поведение чиновника или должностного лица, сколько определенное социальное зло, неизбежно присущее данной социальной системе и данному государству. Подобные

---

<sup>1</sup> *СЗ РФ*. — 2008. — № 21. — Ст. 2429.

<sup>2</sup> *Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы* : утв. указом Президента Рос. Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // *РГ*. — 2008. — 5 авг.

определения указывают на коренные причины этого социального зла.

Законодательно понятие «коррупция» определяется в двух значениях:

1) как выявленный и доказанный факт злоупотребления лицом (служащим или иным лицом) служебным положением. Далее уточняются формы такого злоупотребления: взятка (ее дача или получение), коммерческий подкуп либо иное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и (или) незаконно;

2) как выявленный и доказанный факт злоупотребления лицом служебным положением от имени или в интересах юридического лица.

Коррупционное деяние может быть квалифицировано как дисциплинарный или административный проступок, или как преступление.

Уголовная ответственность государственных служащих наступает, если они при исполнении своих служебных обязанностей противоправно и виновно совершили деяния, квалифицируемые как преступления.

**Служебные преступления.** Охарактеризуем отдельные виды служебных преступлений.

Злоупотреблением должностными полномочиями закон (ст. 285 УК РФ<sup>1</sup>) признает использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества или государства. Данное деяние относится к числу преступлений средней тяжести (или тяжким — ч. 2, 3 ст. 285 УК РФ). Непосредственным объектом преступления является нормальная деятельность соответствующего государственного органа (органа местного самоуправления), а также права и свободы человека и гражданина, имущественные и иные экономические интересы граждан, организаций или государства

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2964.

и др. Объективная сторона включает в себя три обязательных признака: 1) использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, выразившееся в соответствующих действиях или бездействии субъекта; 2) наступление последствий в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан, организаций, общества, государства; 3) причинную связь между деянием и последствием. Субъектом злоупотребления должностными полномочиями может быть только должностное лицо, совершающее его с прямым или косвенным умыслом.

Уголовным преступлением является:

— нецелевое расходование бюджетных средств в крупном, особо крупном размерах или группой лиц (ст. 285.1 УК РФ);

— внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений (ст. 285.3 УК РФ).

Превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) есть совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства. В судебной практике наиболее характерными случаями превышения должностных полномочий признаются следующие:

1) совершение должностным лицом действий, которые относятся к полномочиям другого лица;

2) совершение должностным лицом действий, которые могли быть совершены им самим только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе (например, применение оружия или специальных средств);

3) совершение должностным лицом действий, на которые вообще законом ни одно лицо, ни при каких обстоятельствах не управомочивается.

Признается преступлением неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации, а также предоставление заведомо неполной или ложной информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ должностным лицом, обязанным предоставлять такую информацию (ст. 287 УК РФ).

Преступлением является присвоение государственным или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций (ст. 288 УК РФ). Под присвоением полномочий должностного лица имеются в виду объявление себя должностным лицом, использование в связи с этим подложных документов, форменной одежды и совершение на этом основании соответствующих полномочий должностного лица.

Государственный служащий не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью, если он нарушает данный запрет и использует свое положение в интересах этой деятельности (льготы, преимущества, покровительство), то совершает преступление, предусмотренное ст. 289 УК РФ.

Признаются преступлением как получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействия) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо он в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе в отношении взяткодателя (ст. 290 УК РФ), так и дача взятки должностному лицу лично или через посредника (ст. 291 УК РФ).

Государственный служащий будет нести уголовную ответственность за служебный подлог, т. е. за внесение в официальные документы заведомо ложные сведения или исправлений, искажающих их действительное содержание (ст. 292 УК РФ).

Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе может повлечь существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (причинение материального ущерба или иного существенного

вреда). Лицо, совершившее данное деяние, подлежит уголовной ответственности в соответствии со ст. 293 УК РФ.

Анализ российского уголовного законодательства показывает, что, с одной стороны, законы нередко формулируются весьма широко, что позволяет должностным лицам произвольно, по своему усмотрению не только толковать, но и применять их. А с другой — уголовная ответственность за злоупотребления должностными полномочиями минимизирована посредством как принятия специальных норм (по отношению к общей норме, содержащейся в ч. 1 ст. 285 УК РФ), предусматривающих привилегированные составы преступлений, так и казуистического определения составов ряда должностных преступлений. В результате соответствующие статьи Особенной части УК РФ не применяются.

Весьма широкие рамки уголовного закона отчетливо проявляются, например, в альтернативных санкциях статей УК РФ, а также в относительно определенных санкциях ряда этих статей с амплитудой сроков лишения свободы в три, пять лет и более. Наличие таких санкций позволяет недобросовестным судьям использовать полномочия по определению вида и размера наказания для личного обогащения путем получения взяток.

На основании ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации (запрещение дарения) не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

По сути, этой нормой допускается дарение подарков стоимостью, не превышающей пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. Соответственно, дача — получение такой — мелкой — взятки не признается даже гражданским правонарушением и тем более преступлением. Эта норма — «лазейка» для ухода должностных лиц от уголовной ответственности за получение взятки, ибо они могут дать практически не опровержимые показания, что их сознанием охватывалось получение подарка лишь на сумму, не превышающую пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Одним из важнейших механизмов предупреждения уголовного преступления является уведомление представителя нани-

мателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

#### **8.4. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе**

##### *Основные направления противодействия коррупции.*

Проблема предотвращения и пресечения коррупции в системе государственной службы является одной из наиболее актуальных. Теоретическим вопросам и практическим аспектам борьбы с коррупцией посвящены многочисленные исследования в различных отраслях наук: экономике, политологии, юриспруденции. В юридических науках можно выделить два важных направления, которые отличаются между собой методами нормативного воздействия на сферу регулируемых общественных отношений. Первый способ относится к предупредительным способам воздействия на общественные отношения, а второй — к методам пресечения коррупции и ответственности за коррупционные деяния.

В Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г.<sup>1</sup>, низкая эффективность механизмов профилактики коррупции и борьбы с ней была названа одной из проблем, характеризующих современное состояние государственной службы. В перечень основных проблем также была включена проблема низкой эффективности правовых и организационных мер контроля за деятельностью органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества. Однако в числе задач, требующих решения, прямого упоминания темы коррупции не содержалось. Косвенно постановка и решение задачи обеспечения открытости и регламентации деятельности органов государственной власти и государственных служащих может рассматриваться как один из элементов предотвращения коррупции.

---

<sup>1</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Версия ПРОФ.

Раздел III «Государственная служба и гражданское общество» Концепции содержит достаточно развернутый перечень принципов, на основе соблюдения которых должно было осуществляться взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества.

К ним, в частности, были отнесены:

- 1) открытость системы государственной службы;
- 2) ответственность государственных органов и государственных служащих за неправомерный отказ в предоставлении информации;
- 3) ясность процедуры принятия государственными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан РФ;
- 4) возможность участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки решений государственными органами;
- 5) широкое информирование граждан о решениях, принятых государственными органами, а также об их деятельности и деятельности государственных служащих;
- 6) беспристрастность государственных служащих при исполнении должностных (служебных) обязанностей;
- 7) соблюдение государственными служащими этических норм и правил поведения, ответственное исполнение должностных (служебных) обязанностей.

Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции утверждены указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460<sup>1</sup>. Национальная стратегия противодействия коррупции направлена на искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Коррупция признается одной из основных угроз безопасности страны (табл. 8.1). Стратегия определяет цели и задачи, принципы и направления деятельности, механизм реализации.

---

<sup>1</sup> О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // РГ. — 2010. — 15 апр.

Следует отметить прежде всего превентивный характер Национальной стратегии, выражающийся в направленности на предупреждение коррупции, а не на борьбу с последствиями уже свершившихся коррупционных проявлений. Национальная стратегия предусматривает использование комплекса мер — вовлечение институтов гражданского общества в противодействие коррупции, внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти и иных государственных органов и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышение роли комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих РФ и урегулированию конфликта интересов. Значительная роль отводится периодическому исследованию состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах; совершенствованию современных юридических технологий — антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и мониторинга правоприменения.

Таблица 8.1

**Динамика индекса восприятия коррупции  
Transparency International для России<sup>1</sup>**

Показатель	Год							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Количество стран в обзоре	54,0	52,0	85,0	99,0	90,0	91,0	102,0	133,0
Значение индекса	2,6	2,3	2,4	2,4	2,1	2,3	2,7	2,7
Место в рейтинге	47,0	49,0	76,0	82,0	82,0	79,0	86,0	79,0
Показатель	Год							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Количество стран в обзоре	146,0	159,0	163,0	180,0	180,0	180,0	178,0	182,0
Значение	2,8	2,4	2,5	2,3	2,1	2,2	2,1	2,4

<sup>1</sup> Индекс восприятия коррупции в России. URL: <http://www.transparency.org>

индекса								
Место в рейтинге	90,0	126,0	121,0	143,0	147,0	146,0	154,0	143,0

Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. предусматривает адресный перечень поручений в адрес уполномоченных органов, направленных на реализацию Национальной стратегии и Национального плана противодействия коррупции. Среди данных мер следует особо отметить поручения, связанные с работой подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений:

- принятие мер по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих РФ и урегулированию конфликта интересов;

- проведение совещаний с руководителями кадровых служб и руководителями подразделений указанных служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в ходе которых рассмотреть вопросы организации исполнения федерального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента РФ и Национального плана;

- организацию в централизованном порядке переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.

Подразделениям кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений отводится ключевое место в обеспечении функционирования системы предупреждения коррупции. Основными задачами их деятельности являются профилактика коррупционных и иных правонарушений в федеральном государственном органе, а также обеспечение деятельности федерального государственного органа по соблюдению служащими запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения.

Наряду с данными задачами подразделения принимают меры по устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;

обеспечивают деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов; оказывают консультативную помощь по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению.

Подразделения кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений осуществляют свои функции посредством:

— направления в установленном порядке запросов в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность в соответствии с федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», органы прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъектов РФ, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы местного самоуправления, на предприятиях, в организации и общественные объединения об имеющихся у них сведениях о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданина или федерального государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, о достоверности и полноте сведений, предоставленных гражданином в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также о соблюдении федеральным государственным служащим требований к служебному поведению (направление запросов в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, в интересах территориальных органов федеральных государственных органов осуществляют соответствующие федеральные государственные органы);

— представления дополнительных сведений в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, необходимых для ее работы;

— проведения бесед с гражданином или федеральным государственным служащим по вопросам, входящим в компетенцию подразделения;

— получения от гражданина или федерального государственного служащего пояснений по представленным им материалам;

— уведомления в установленном порядке в письменной форме федерального государственного служащего о начале проводимой в отношении его проверки;

— представления в установленном порядке лицу, принявшему решение о проведении проверки, доклада о ее результатах.

В соответствии компетенцией подразделения подготавливают проекты нормативных правовых актов и взаимодействуют с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности.

***Предотвращение конфликта интересов.*** Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрена специальная процедура предотвращения конфликта интересов. Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении личной заинтересованности у государственного гражданского служащего, которая может привести к конфликту интересов, обязан предпринять меры по его предотвращению или урегулированию через рассмотрение этой проблемы в специальной комиссии. Законом не устанавливается источник информации представителя нанимателя о возникновении возможной личной заинтересованности государственного гражданского служащего. Помимо заявления государственного гражданского служащего о деятельности, приносящей доход, которая может явиться причиной конфликта интересов, представителю нанимателя Законом не запрещается использовать и иную информацию. Поэтому ситуация с государственным гражданским служащим, «попавшим под подозрение», если, по мнению представителя нанимателя, в деятельности государственного гражданского служащего существует конфликт интересов, подлежит рассмотрению в комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

До рассмотрения и решения вопроса о наличии или отсутствии у государственного гражданского служащего конфликта интересов в комиссии представитель нанимателя вправе отстранить государственного гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от исполнения обязанностей по

занимаемой должности государственной гражданской службы. Процедура рассмотрения вопроса о конфликте интересов и полномочия представителя нанимателя свидетельствуют о том, что федеральный законодатель исходил из презумпции виновности государственного гражданского служащего, которая может быть устранена только через принятие решения комиссией об отсутствии личной заинтересованности государственного гражданского служащего в конкретной деятельности, не связанной с исполнением его должностных обязанностей.

В состав комиссии входят:

а) заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии); руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии); государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем;

б) представитель органа управления государственной службой;

в) представитель, либо представители научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

Руководитель государственного органа может принять решение о включении в состав комиссии:

а) представителя общественного совета, образованного при федеральном органе исполнительной власти в соответствии с ч. 2 ст. 20 федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>;

б) представителя общественной организации ветеранов, созданной в государственном органе;

в) представителя профсоюзной организации, действующей в установленном порядке в государственном органе.

---

<sup>1</sup> РГ. — 2005. — 7 апр.

Основанием для проведения заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов является информация:

— полученная от правоохранительных, судебных и иных органов, от организаций, должностных лиц и граждан о совершении государственным служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении служащим требований к служебному поведению;

— о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Такая информация должна быть представлена в письменном виде и содержать следующие сведения:

а) фамилию, имя и отчество служащего и замещаемую им должность;

б) описание нарушения служащим требований к служебному поведению или признаков личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

в) данные об источнике информации.

Кроме того, в комиссию могут быть представлены материалы, подтверждающие нарушение служащим требований к служебному поведению или наличие у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Проверка по фактам нарушения служебной дисциплины проводится в течение месяца.

По итогам рассмотрения информации о совершении служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении служащим требований к служебному поведению комиссия может принять одно из двух решений:

а) установить, что в рассматриваемом случае не содержится признаков нарушения требований к служебному поведению;

б) установить, что служащий нарушил требования к служебному поведению.

В последнем случае представитель нанимателя может указать служащему на недопустимость нарушения требований к служебному поведению, а также провести в государственном органе мероприятия по разъяснению служащим необходимости соблюдения требований к служебному поведению.

В случае установления комиссией признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) государственного служащего информация об этом представляется руководителю государственного органа для решения вопроса о применении к государственному служащему мер ответственности.

Если будет установлен комиссией факт совершения государственным служащим действия (факта бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействия) и подтверждающие такой факт документы в правоприменительные органы в 3-дневный срок, а при необходимости — немедленно.

Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересован-

ности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

## 8.5. Поощрения на государственной и муниципальной службе

! **Поощрение** — «есть форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия»<sup>1</sup>.

Применение поощрения базируется на правовой основе. За безупречную и эффективную гражданскую службу в соответствии со ст. 55 федерального закона № 79-ФЗ применяются следующие виды поощрения и награждения:

- 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 РФ;
- 6) поощрение Президента РФ;
- 7) присвоение почетных званий РФ;
- 8) награждение знаками отличия РФ;
- 9) награждение орденами и медалями РФ.

Система поощрений государственным гражданским служащим субъекта РФ также определяются законами и иными нор-

---

<sup>1</sup> Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. — 1998. — № 3. — С. 134.

мативными правовыми актами субъектов РФ о государственной гражданской службе. Поощрения муниципальных служащих и порядок их применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Основаниями для поощрения служащих могут являться:

- успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- признание заслуг служащего (особые отличия при прохождении службы);
- продолжительная и безупречная служба;
- выполнение заданий особой важности и сложности;
- проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей.

Поощрение может быть коллективным (поощрение коллектива структурного подразделения, нескольких должностных лиц) и индивидуальным (поощрение конкретного служащего), а по содержанию — моральным, материальным или смешанным, включающим в себя как моральные, так и материальные виды поощрений.

Поощрения объявляются либо распорядительным актом, доводятся до сведения всех служащих органа, в котором он проходит службу, либо нормативным правовым актом РФ, субъекта РФ, правовым актом муниципального образования, а также обязательно вносятся в трудовую книжку.

Выплата поощрений, осуществляемых от имени государственного органа или органа местного самоуправления, осуществляются в размерах, утверждаемых представителем нанимателя в пределах установленного фонда оплаты труда. Выплата иных поощрений осуществляется в соответствии с законодательством РФ, субъекта РФ, муниципальными правовыми актами.

Государственные награды РФ являются высшей формой поощрения граждан РФ за заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта, за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение

безопасности государства, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством<sup>1</sup>.

Государственных наград могут быть удостоены иностранные граждане и лица без гражданства.

Установлены следующие виды государственных наград:

- а) звание Героя РФ;
- б) ордена РФ;
- в) знаки отличия РФ;
- г) медали РФ;
- д) почетные звания РФ.

В субъектах РФ может быть установлена своя система наград.

Поощрительная процедура включает в себя:

1) ходатайство о поощрении, которое оформляется в виде специального представления, содержащее обоснование целесообразности поощрения (награждения);

2) направление представления руководителю государственного органа, органа местного самоуправления, муниципального органа или в соответствующий государственный орган;

3) рассмотрение представления о поощрении и принятие по нем решения;

4) осуществление поощрения.

В сфере государственной и муниципальной службы поощрение занимает особое место. Оно способствует улучшению служебной дисциплины и эффективности профессиональной служебной деятельности. Безусловно, поощрение должно быть своевременным и значимым для служащего, чтобы оно стало реальным стимулом для достижения ожидаемых результатов управленческого труда.

## **Выводы**

Государственные и муниципальные служащие в соответствии с действующим законодательством несут дисциплинарную, материальную, административно-правовую и уголовную ответственность. Она наступает в связи с нарушением требова-

---

<sup>1</sup> *О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 7 сент. 2010 г. № 1099 // РГ. — 2010. — 15 сент.

ний законодательства, неисполнением или ненадлежащим исполнением служебных и должностных обязанностей.

Успешная профессиональная служебная деятельность государственных и муниципальных служащих вознаграждается в соответствующей форме установленной законодательно системы поощрений.

### **Контрольные вопросы**

1. Почему граждане не могут уклоняться от контроля за деятельностью государственных служащих, должностных лиц?
2. Дайте определение понятия дисциплины в государственном управлении.
3. Охарактеризуйте основные составы служебных преступлений.
4. Какие причины вызывают формирование коррупционных отношений на государственной (муниципальной) службе?
5. Дайте определение понятия «коррупция».
6. Что представляет собой современное антикоррупционное законодательство в нашей стране, за рубежом?
7. Дайте определение понятия «должностной проступок».
8. Охарактеризуйте основные механизмы предотвращения коррупции на государственной или муниципальной службе.
9. Охарактеризуйте основания для поощрения государственных и муниципальных служащих.

### **Библиографический список**

#### ***Основная литература***

1. *Волженкин, Б. В.* Служебные преступления: Комментарий законодательства и судебной практики / Б. В. Волженкин. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. — С. 6–71.
2. *Государственная служба: комплексный подход : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский.* — М. : Дело, 2009. — С. 159–174.
3. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 141–169.
4. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица.* — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 484–506.

### *Дополнительная литература*

1. *Гришкова, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришкова. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 139–193.
2. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — 389–396, 450–463.
3. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 381–400.
4. *Комментарий* к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 159–165, 374–397.
5. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации / Д. М. Овсянко. — М. : Юрист, 2008. — С. 332–363.
6. *Шнитенков, А. В.* Ответственность за преступления против интересов государственной службы и интересов службы в коммерческих и иных организациях / А. В. Шнитенков. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. — С. 79–181.

## Глава 9. Служебный контракт. Условия государственной и муниципальной службы

---

### План

- 9.1. Понятие служебного контракта и его содержание.
- 9.2. Служебные споры.
- 9.3. Служебное время и время отдыха на государственной и муниципальной службе.
- 9.4. Организация оплаты труда на государственной и муниципальной службе.
- 9.5. Медико-социальная помощь государственным и муниципальным служащим.
- 9.6. Пенсионное обеспечение государственных и муниципальных служащих.
- 9.7. Государственная защита государственных и муниципальных служащих.

### 9.1. Понятие служебного контракта и его содержание

*Понятие служебного контракта.* В соответствии с федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые в истории России профессиональная служебная деятельность гражданских служащих осуществляется на основе служебного контракта.

До этого граждане при поступлении на государственную службу заключали с соответствующим государственным органом трудовой договор, содержание которого регламентировалось как нормами служебного, так и трудового законодательства. Надо обратить внимание, что с 1992 по 2002 г. в КЗоТ РФ термин «контракт» был синонимом слова «договор», однако в действующем Трудовом кодексе Российской Федерации однозначно присутствует только понятие «трудовой договор». При регулировании военной службы, начиная с 1990-х гг., трудовое законодательство практически не использовалось, в том числе по отношению к заключению контрактов о прохождении военной службы.

Правовая природа и сущность служебного контракта пока мало исследованы в науке. С одной стороны, служебный контракт рассматривается как разновидность трудового договора, с другой — признается видом административного договора или вообще особым соглашением.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» никаких указаний относительно трудового, административно-правовой либо какой-то иной природы служебного контракта не содержит. Часть 1 ст. 23 этого Закона определяет служебный контракт как соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Из этого можно сделать лишь тот вывод, что контракт рассматривается законодателем как соглашение, т. е. разновидность договора. Однако стороны этого соглашения (представитель нанимателя и гражданин, поступающий на гражданскую службу, либо гражданский служащий) отличаются от сторон трудового договора (работодатель и работник) в соответствии со ст. 56 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ). Имеются различия и в предмете служебного контракта и трудового договора, его месте в системе регулирования служебных отношений.

**NB** Как отмечают М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов, контракт о прохождении государственной службы (в том числе и служебный контракт) призван по большей части не определять индивидуальные условия прохождения государственной службы, а зафиксировать факт добровольного двухстороннего волеизъявления о ее прохождении. В отличие от трудового договора, контракт о прохождении государственной службы основывается на положениях не трудового, а специального служебного законодательства. По своим признакам контракт о прохождении государственной службы ближе не к трудовому, а к административному договору<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Пресняков, М. В., Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. — Саратов : Научная книга, 2008. — С. 308.

В соответствии с ч. 1 ст. 25 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим:

- 1) служебный контракт на неопределенный срок;
- 2) срочный служебный контракт.

В то же время федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» выделяет не два, а три вида служебных контрактов в зависимости от сроков, а именно контракт:

- на неопределенный срок;
- определенный срок;
- срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Срочный служебный контракт заключается в случае:

1) замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также всех должностей гражданской службы категории «помощники (советники)»;

2) замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами сохраняется должность гражданской службы;

3) замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы;

4) замещения должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ,

иных представительствах РФ и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории РФ;

5) замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;

6) замещения временной должности гражданской службы или должности гражданской службы на период временного отсутствия гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;

7) замещения должности гражданской службы, по которой ч. 14 ст. 50 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен особый порядок оплаты труда;

8) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами. Так, например, с гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт перезаключается на срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет.

Существенная проблема действующего законодательства о срочных служебных контрактах связана с установлением минимального и максимального сроков их действия. Срок срочного служебного контракта установлен ч. 2 ст. 25 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В соответствии с имеющимися там положениями срочный служебный контракт может заключаться на срок от одного года до пяти лет.

Появление данной нормы не имеет каких-либо объяснений и порождает достаточно серьезные проблемы на практике. Дело в том, что в государственно-служебной деятельности нередко приходится сталкиваться с ситуациями, когда имеется объективная необходимость заключить срочный служебный контракт на срок менее одного года. Так, например, срочный служебный контракт заключается «для замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим федеральным законом и дру-

гими федеральными законами сохраняется должность гражданской службы». Такие контракты заключаются в случае ухода гражданского служащего, занимающего должность гражданской службы на постоянной основе, в отпуск по беременности и родам и в отпуск по уходу за ребенком. Обычно в таких случаях речь идет о нескольких годах.

В то же время сотрудница, находящаяся в отпуске по беременности и родам, может не уходить в отпуск по уходу за ребенком, а выйти на гражданскую службу вскоре после родов. В таком случае на ее место должен быть принят гражданский служащий на срок два-три месяца. Однако, как уже отмечалось выше, заключение служебных контрактов на такой срок не допускается, так как минимальный срок служебного контракта составляет один год. В результате кадровым службам органов государственной власти приходится заключать с временно принимаемым гражданским служащим срочный служебный контракт сроком на один год и расторгать его через два-три месяца в соответствии с ч. 3 ст. 35 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим федеральным законом 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».

**NB** Необходимо также предусмотреть заключение дополнительного соглашения со служащим, замещающим должность на постоянной основе и находящемся в соответствующем отпуске, в котором предусмотреть обязательность уведомления представителя нанимателя о выходе из отпуска.

**Условия служебного контракта.** Служебный контракт фиксирует не один, а сразу два юридических факта: факт прохождения гражданской службы гражданским служащим и факт замещения им должности гражданской службы. Государственная служба — это не просто трудовая деятельность, связанная с исполнением работником определенной трудовой функции в ор-

гане государственной власти. Поступление гражданина на государственную гражданскую службу связано с замещением им должности государственной гражданской службы, что влечет за собой присвоение ему правового статуса агента публичной власти, действующего от имени и по поручению государства. Поэтому служебный контракт не просто фиксирует служебные обязанности гражданского служащего, но и возлагает на него особый правовой статус.

Сторонами служебного контракта является гражданский служащий и наниматель (Российская Федерация, субъект Российской Федерации), от имени которого выступает официальный представитель нанимателя — руководитель государственного органа или иное, уполномоченное на выполнение полномочий представителя нанимателя, должностное лицо.

Важно отметить, что основанием возникновения служебных правоотношений является акт государственного органа о назначении на должность гражданской службы.

Законодательство, к сожалению, не содержит указания на основные условия служебного контракта, кроме установленных ст. 24 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» фамилии, имени, отчества гражданина или гражданского служащего и наименования государственного органа (фамилии, имени, отчества представителя нанимателя). Примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должности государственной гражданской службы РФ утверждена указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159<sup>1</sup>.

Существенными условиями служебного контракта являются:

- 1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;
- 2) дата начала исполнения должностных обязанностей;
- 3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;

---

<sup>1</sup> *О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации* : указ Президента Рос. Федерации от 16 февр. 2005 г. № 159 // СЗ РФ. — 2005. — № 8. — Ст. 629.

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

5) права и обязанности представителя нанимателя;

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

7) режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа);

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

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

В служебном контракте могут предусматриваться следующие условия:

1) испытание при поступлении на гражданскую службу;

2) неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений;

3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;

4) показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;

5) иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным законами и иными нормативными правовыми актами.

Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме.

Условие об испытании при поступлении на гражданскую службу предусмотрено в качестве факультативного, т. е. необязательного. В соответствии со ст. 27 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» испытание при замещении должности гражданской службы устанавливается по соглашению сторон и обязательно должно оговариваться в служебном контракте и акте о назначении на должность. При отсутствии в акте о назначении на должность и служебном контракте условия об испытании гражданский служащий считается принятым без испытания. Ранее действовавшим законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» была предусмотрена императивная норма об испытании в отношении гражданина, впервые принятого на государственную должность государственной службы, в том числе по итогам конкурса документов, или для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации.

Продолжительность испытания составляет от трех месяцев до года.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрел особый правовой институт, аналогов которому не было ни в ранее действовавшем законодательстве о государственной службе, ни в трудовом праве — приостановление служебного контракта. Контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон:

1) в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

2) в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда;

3) в связи с избранием или назначением гражданского служащего на выборную должность в государственный орган, избранием его на выборную должность в орган местного самоуправления либо избранием его на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

4) в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ;

5) в иных случаях, связанных с исполнением государственных обязанностей, установленных федеральным законом.

Принципиальная специфика этого института в теоретическом плане касается вопроса продолжения служебных отношений с таким гражданским служащим. По прямому указанию ст. 39 данного федерального закона гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и включается в кадровый резерв. При этом он остается в соответствующем реестре гражданских служащих. Иными словами, служебные отношения с ним сохраняются. Однако необходимо отметить, что на момент написания данного пособия, статус служащего, находящегося в резерве, не определен.

В случае изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности по инициативе представителя нанимателя при продолжении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности без изменения должностных обязанностей допускается изменение сторонами определенных существенных условий служебного контракта.

Об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен представителем нанимателя в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения.

Если гражданский служащий не согласен на замещение должности гражданской службы и прохождение гражданской службы в том же государственном органе или другом государственном органе в связи с изменением существенных условий служебного контракта, представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности гражданской службы и уволить с гражданской службы.

***Прекращение служебного контракта.*** Общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от

замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются:

- 1) соглашение сторон служебного контракта;
- 2) истечение срока действия срочного служебного контракта;
- 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;
- 5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- 6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы;
- 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;
- 11) нарушение установленных федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;
- 12) выход гражданского служащего из гражданства РФ;
- 13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральными законами;
- 14) нарушение запретов, связанных с гражданской службой;
- 15) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации», однако при замещении должности главы администрации по результатам конкурса на замещение этой должности с гражданином заключается специальный служебный контракт, общие правила о котором установлены законодательством субъекта РФ. Сторонами трудового договора являются представитель нанимателя и муниципальный служащий.

## 9.2. Служебные споры

! В соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» **индивидуальный служебный спор** — это не урегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров (ст. 69).

Данное определение по своему смысловому содержанию практически полностью совпадает с определением индивидуального трудового спора, приведенного в ст. 381 Трудового кодекса Российской Федерации. Отличие состоит лишь в том, что определение, приведенное в ст. 69 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не содержит указания на то, что индивидуальные служебные споры могут возникать по поводу установления или изменения индивидуальных условий труда, что свидетельствует о намерении

исключить действие данной нормы в отношении гражданских служащих. Таким образом, индивидуальные служебные споры могут носить только исковой характер, т. е. возникать лишь по поводу условий труда, установленных законами и иными нормативными правовыми актами и индивидуальными договорами.

К индивидуальным служебным спорам относятся неурегулированные самостоятельные разногласия, о которых было заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров. Таким образом, юридически индивидуальный служебный спор возникает лишь с момента обращения заинтересованного лица в соответствующий орган. Согласно ст. 70 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», индивидуальные служебные споры рассматриваются комиссией по служебным спорам, создаваемой в государственной организации, а также судом.

Сторонами индивидуального служебного спора, как правило, являются представитель нанимателя и гражданский служащий, однако служебный спор в некоторых случаях может возникать у лиц, служебные отношения с которыми еще не возникли или уже прекратились. В частности, служебным считается спор об отказе в приеме на государственную гражданскую службу. Данный закон закрепляет право лица, которому отказано в допуске к участию в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, обжаловать это решение. Кроме того, претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать и решение конкурсной комиссии. Вместе с тем в соответствии с федеральным законом № 79-ФЗ к служебным относятся споры об увольнении с гражданской службы.

В отличие от индивидуальных служебных споров законодательство о государственной гражданской службе не регулирует разрешение коллективных служебных споров. Таким образом, при разрешении коллективных трудовых споров, возникших на государственной гражданской службе, необходимо руководствоваться нормами Трудового кодекса Российской Федерации в части, не противоречащей специальным нормам о гражданской службе. При этом следует помнить, что в отношении всех

государственных служащих действует запрет на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора.

По общему правилу лицо, считающее, что его права нарушены, может обратиться в комиссию по служебным спорам либо в суд. Вместе с тем Трудовой кодекс Российской Федерации и федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливают ряд исключений из этого правила.

Комиссия по служебным спорам в государственной организации образуется решением представителя нанимателя на паритетных началах из равного числа представителей профсоюзной организации данного государственного учреждения и представителей нанимателя. Данная норма является новеллой законодательства о государственной службе. Ранее закон прямо не предусматривал создание специальных комиссий по разрешению трудовых споров в государственном органе и на практике они не создавались. Разрешение части служебных споров в комиссиях по служебным спорам, безусловно, гораздо более оперативно и чаще всего более удобно как для служащего, так и для представителя нанимателя.

Порядок рассмотрения служебного спора, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения должны регулироваться специальным федеральным законом. В настоящее время такой закон отсутствует, а следовательно, необходимо руководствоваться соответствующими нормами трудового законодательства.

В судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам РФ. Кроме того, федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает перечень служебных споров, рассматриваемых только судом.

В случаях освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с нее по основаниям, не предусмотренным федеральным законом № 79-ФЗ, или с нарушением установленного порядка увольнения с гражданской службы либо в случае незаконного перевода на иную должность суд вправе по письменному заявлению гражданского служащего вынести решение о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда. Порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется гражданским процессуальным законодательством.

Определенные сложности могут возникать на практике в связи с определением подсудности служебных споров. Согласно ст. 22 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), суды рассматривают и разрешают, в частности, искивые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений. Иначе говоря, по смыслу ст. 22 ГПК РФ служебные споры также подведомственны судам общей юрисдикции. При этом, согласно п. 6 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ, дела, возникшие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе, подсудны мировому судье. Вместе с тем служебные споры возникают не из трудовых отношений, а из отношений, связанных с прохождением государственной службы. Поскольку федеральный закон № 79-ФЗ не содержит специальных указаний на этот счет, не вполне понятно, как будет решаться вопрос о подсудности соответствующей категории дел. На наш взгляд, было бы целесообразно распространить указанные правила подсудности и на служебные споры.

В то же время необходимо иметь в виду, что все дела об увольнении, включая и увольнение в связи с неудовлетворительным результатом испытания, подсудны районному суду. Дела по искам об изменении формулировки причины увольнения также подлежат рассмотрению районным судом, поскольку по существу предметом проверки в этом случае является законность увольнения. Кроме того, гражданские дела, связанные с государственной тайной, согласно ст. 26 ГПК РФ, подсудны

Верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа.

Таким образом, механизм урегулирования служебных споров на сегодняшний день нельзя назвать вполне разработанным и адекватным требованиям практической ситуации. В целях его совершенствования, как нам представляется, было бы целесообразным принятие соответствующего нормативного акта Президентом РФ.

### **9.3. Служебное время и время отдыха на государственной и муниципальной службе**

! Под *служебным временем* понимается время, в течение которого государственный служащий должен исполнять свои служебные и должностные обязанности.

В служебное время включаются непосредственно те часы, в течение которых государственный служащий в соответствии со Служебным распорядком государственного органа (на муниципальной службе — Правилами внутреннего распорядка), графиком службы или условиями служебного контракта (трудового договора) должен находиться при исполнении своих обязанностей.

Согласно ч. 2 ст. 45 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нормальная продолжительность служебного времени для гражданского служащего не может быть более 40 часов в неделю, что является одной из важнейших гарантий трудового права на отдых. Для гражданских и муниципальных служащих установлена пятидневная служебная неделя с двумя выходными (как правило, субботой и воскресеньем).



Режим служебного времени утверждается приказом руководителя государственного органа. Время начала ежедневной работы устанавливается, как правило, с 8-00 или 9-00, окончания работы, соответственно, в 17-00 или 18-00. Также регламентируется сокращение служебного дня в пятницу (последний служебный день недели), перерывы для отдыха и питания.

---

В служебном контракте по соглашению сторон может быть установлен индивидуальный служебный распорядок (при наличии соответствующих обязательств служащего, требований законодательства).

Выполнение служебных и должностных обязанностей в выходные и нерабочие праздничные дни устанавливается с согласия служащего.

Для служащих может быть установлен ненормированный служебный день: для служащих, замещающих высшие и главные должности, — в обязательном порядке, для служащих, замещающих иные должности, — в соответствии со служебным распорядком государственного органа, по соответствующему перечню должностей и в соответствии со служебным контрактом.

В отношении служащих с ненормированным служебным днем применяются основные положения нормального режима служебного времени, однако в случае необходимости они могут привлекаться к исполнению обязанностей сверх установленной продолжительности служебного времени.

В качестве компенсации служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором (это единственный случай, когда федеральный закон содержит отсылку на необходимость разработки коллективного договора) или в служебном распорядке соответствующего государственного органа. Порядок предоставления такого дополнительного отпуска определяется Правительством РФ (для федеральной гражданской службы), нормативными правовыми актами субъектов РФ (для государственной гражданской службы субъекта РФ).

В целях обеспечения служебной дисциплины, представитель нанимателя организует ежедневный учет служебного времени, фактически отработанного каждым служащим. В случае прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня) служебный контракт с гражданским служащим может быть расторгнут представителем нанимателя.

Гарантированное ч. 5 ст. 37 Конституции РФ **право на отдых** реализуется предоставлением гражданскому служащему

свободного от исполнения должностных обязанностей времени (свободного времени) вне пределов установленной нормальной продолжительности служебного времени. Время отдыха предназначено для восстановления сил и работоспособности служащего, удовлетворения его личных, индивидуальных потребностей, занятий творческой деятельностью, физической культурой и спортом, общением с близкими и родными, иной полезной деятельностью.

К видам отдыха относятся перерывы в течение служебного дня, ежедневный отдых, выходные дни, нерабочие праздничные дни и отпуска.

В целях непрерывного обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг могут устанавливаться гибкие графики перерывов. Эти периоды обязательно регламентируются в служебном распорядке государственного органа или правилах внутреннего распорядка органа местного самоуправления.

В соответствии со ст. 110 Трудового кодекса Российской Федерации обязательным выходным днем является воскресенье, второй выходной день устанавливается служебным распорядком (правилами распорядка).

Нерабочие праздничные дни установлены ст. 112 Трудового кодекса Российской Федерации, это свободные от исполнения служебных и должностных обязанностей дни. Государственные и муниципальные служащие могут исполнять служебные и должностные обязанности в нерабочие праздничные дни в соответствии со служебным распорядком.

Важнейшим видом отдыха, при этом, как правило, гарантированно оплачиваемого, является отпуск.

Государственному гражданскому и муниципальному служащим предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск, который включает в себя основной и дополнительный оплачиваемые отпуска.



Продолжительность основного оплачиваемого отпуска дифференцирована в зависимости от группы должностей: гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, он установлен в 35 календарных дней; гражданским служащим, замещающим иные должно-

сти гражданской службы, — в 30 календарных дней; общая гарантия продолжительности основного оплачиваемого отпуска муниципального служащего — 30 дней; субъекты РФ могут установить для отдельных групп должностей муниципальной службы иную продолжительность основного оплачиваемого отпуска, в частности, в соответствии с п. 4 ст. 12 закона Республики Бурятия «О муниципальной службе в Республике Бурятия» установлена продолжительность основного оплачиваемого отпуска служащим, замещающим высшие и главные должности, в 35 календарных дней, замещающим иные должности — 30 календарных дней<sup>1</sup>.

---

Помимо основного оплачиваемого отпуска государственным и муниципальным служащим предоставляются дополнительные оплачиваемые отпуска:

— за выслугу лет (из расчета один календарный день за каждый год гражданской службы; он ограничен 10 календарными днями);

— за ненормированный служебный день (может быть заменен оплатой за сверхурочную работу);

— в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы;

— в связи со службой в местностях с особыми климатическими условиями.

График отпусков утверждается представителем нанимателя, служащий обязательно знакомится с проектом графика.

По заявлению служащего ежегодный оплачиваемый отпуск может быть предоставлен по частям, продолжительность которых согласуется с представителем нанимателя.

Выплата денежного содержания за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна быть произведена за 10 календарных дней до начала отпуска. Один раз в год при предоставлении отпуска производится единовременная выплата в соответствии с законодательством (как правило, два должностных оклада).

Государственным и муниципальным служащим могут быть предоставлены и другие дополнительные отпуска, предоставление которых установлено законодательством РФ (например, по беременности, родам и уходу за ребенком).

---

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 10 сент. 2007 г. № 2431-III // Бурятия. — 2007. — 13 сент.

По уважительным причинам, прежде всего семейным обстоятельствам, в соответствии с письменным заявлением служащего ему по решению представителя нанимателя может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года.

#### **9.4. Организация оплаты труда на государственной и муниципальной службе**

Первостепенное значение в системе условий государственной службы имеют денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные законами и другими нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет две возможные схемы оплаты труда гражданских служащих. Первая — «традиционная» — основывается на занимаемой гражданским служащим должности, присвоенном ему классном чине, а также праве служащего на дополнительные выплаты в зависимости от стажа, сложности работы и т. п. Вторая предусматривает оплату труда гражданских служащих в зависимости от эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности.

Рассмотрим первую схему оплаты труда.

Ее базовым элементом являются должностной оклад и оклад за классный чин, размеры которых устанавливаются для федеральной гражданской службы указом Президента РФ<sup>1</sup>, а для государственной гражданской службы субъекта РФ — нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ.

Размер должностного оклада регламентирован, как правило, в твердой денежной сумме, что соответствует общей практике установления новой системы оплаты труда, хотя в субъекты РФ иногда определяют кратное увеличение (уменьшение) размера должностного оклада относительно установленной базовой единицы или минимального размера оплаты труда государственного служащего. Аналогичная картина наблюдается и в отноше-

---

<sup>1</sup> *О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих* : указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (ч. 1). — Ст. 3459.

нии муниципальной службы, однако субъекты РФ через соотношение должностей муниципальной службы и должностей гражданской службы снижают базовый уровень должностного оклада, (например, повсеместно устанавливая соотношение главных должностей муниципальной службы с ведущими должностями гражданской службы).

Размеры окладов по должности подлежат индексации в соответствии с соответствующими законами о бюджете (федеральном, региональном) с учетом уровня инфляции. Так, оклады в 2007 г. были повышены дважды — в 1,1 и 1,15 раза, в 2008 г. также дважды — в 1,09 и 1,09 раза.

Второй компонент «традиционной системы» оплаты труда — оклад за присвоенный классный чин. На практике обычно используются следующие подходы установления размера оклада за классный чин:

- в твердой денежной сумме;
- пропорционально должностному окладу;
- пропорционально окладу по иной должности;
- пропорционально иной сумме.

**NB** Представляется, что в случае использования «традиционной» схемы оплаты труда размеры как должностных окладов, так и окладов за классный чин, должны быть соотносены в пределах государственной гражданской службы, так и в целом в системе государственной службы. Различия в условиях прохождения конкретного вида государственной службы, на наш взгляд, не должны влиять на размеры должностных окладов и окладов за классный чин (специальное или воинское звание).

Должностной оклад и оклад за классный чин вместе составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего. Оклад месячного денежного содержания составляет минимальную сумму, которую будет получать за свою службу любой гражданский служащий, которому присвоен классный чин.

Дополнительные выплаты зависят от наличия у служащего определенной выслуги лет, сложности выполняемой им работы, успешности выполнения служащим поставленных перед ним задач и т. д.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе установлена федеральным законодательством для всех без исключения гражданских служащих

в следующих размерах: при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет — 10 %; от 5 до 10 лет — 15; от 10 до 15 лет — 20; свыше 15 лет — 30 %.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы устанавливается в размерах в зависимости от группы замещаемой должности: высшая — от 150 до 200 %; главная — от 120 до 150; ведущая — от 90 до 120; старшая — от 60 до 90; младшая — до 60 %.

Конкретные размеры данной надбавки определяются решением представителя нанимателя, при этом в законодательстве практически отсутствует регламентация условий установления соответствующего размера данной надбавки. Привязка же к группе должностей свидетельствует о признании уровня ответственности в качестве основы для определения особых условий службы.

Надбавки за выслугу лет и за особые условия службы являются обязательными. Остальные надбавки носят факультативный характер.

Ведущее место среди них занимает ежемесячная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Размеры и порядок выплаты государственным служащим ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, определены постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. № 573<sup>1</sup>. Размер ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, имеющими степень секретности «особой важности», составляет 50–75 %, имеющими степень секретности «совершенно секретно» — 30–50 %, имеющими степень секретности «секретно» при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий — 10–15 %, без проведения проверочных мероприятий — 5–10 %.

При определении размера ежемесячной процентной надбавки учитывается объем сведений, к которым указанные граждане имеют доступ, а также продолжительность срока, в течение которого сохраняется актуальность засекречивания этих сведений.

---

<sup>1</sup> *О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны* : постановление Правительства Рос. Федерации от 18 сент. 2006 г. № 573 // РГ. — 2006. — 26 сент.

Кроме того, сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны дополнительно к ежемесячной процентной надбавке к должностному окладу (тарифной ставке) выплачивается процентная надбавка к должностному окладу (тарифной ставке) за стаж работы в указанных структурных подразделениях. Размер процентной надбавки к должностному окладу при стаже работы от 1 до 5 лет составляет 10 %, от 5 до 10 лет — 15 %, от 10 лет и выше — 20 %.

В отдельных государственных органах устанавливаются дополнительные надбавки — за ученую степень (ученое звание), почетное звание, за владение иностранным языком, и другое, — установление которых осуществляется в пределах полномочий руководителей соответствующих органов, хотя и весьма спорно с правовой точки зрения.

**NB** Существенную роль в дифференциации оплаты труда государственных гражданских служащих в настоящее время играет ежемесячное денежное поощрение, размеры которого устанавливаются указами Президента РФ, а также нормативными правовыми актами субъектов РФ. Минимальный размер поощрения федерального гражданского служащего составляет один должностной оклад, максимальный — 14 должностных окладов (по должности «руководитель администрации Президента РФ»). На гражданской службе субъектов РФ кратность относительно должностного оклада установлена от 0,25 до 3,2.

Второй формой поощрения служащих являются премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента. Также премии могут быть выплачены в связи с юбилейными датами (в соответствии с законами некоторых субъектов РФ). Премии не выплачиваются в связи с наличием неснятого дисциплинарного взыскания, а также по иным обстоятельствам, устанавливаемым законодательством субъектов РФ.

При предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска выплачивается единовременная выплата и материальная помощь в размере двух должностных окладов.

Кроме того, материальная помощь может выплачиваться государственным гражданским служащим сверх двух окладов денежного содержания в год в связи с постигшим их стихийным бедствием, пожаром, похищением имущества, тяжелым заболеванием государственного гражданского служащего, необходимостью оплаты дорогостоящих лекарств или лечения для гражданского служащего или членов его семьи, в связи со смертью супруга (супруги) или близких родственников гражданского служащего и в иных подобных случаях в соответствии с законодательством РФ или субъекта РФ, а также по решению представителя нанимателя.

В случаях, установленных законодательством РФ, к денежному содержанию гражданского служащего устанавливается районный коэффициент. В настоящее время районные коэффициенты установлены на территории 44 субъектов РФ. При этом установленные субъектами РФ районные коэффициенты распространяются только на гражданских служащих субъектов РФ. Это прямо касается субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, где существуют различные федеральный и региональный районные коэффициенты.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не упоминает о выплате процентных надбавок гражданским служащим, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Тем не менее, исходя из ст. 73 данного закона такие надбавки должны им выплачиваться.

Особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего устанавливается по решению руководителя государственного органа по отдельным должностям гражданской службы категорий «руководители» и «специалисты», отнесенным к высшей и главной группам должностей гражданской службы, перечень которых утверждается правовым актом государственного органа.

Денежное содержание гражданского служащего, оплата труда которого производится в особом порядке, помимо должностного оклада, оклада за классный чин, ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, включает ежеме-

сячную денежную выплату, размер которой определяется в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, устанавливаемых в срочном служебном контракте. Правила установления такой выплаты определяются Правительством РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Установление показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, оплата труда которых производится в особом порядке, осуществляется в соответствии со следующими принципами:

— прямая зависимость показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих от должностных обязанностей конкретного гражданского служащего;

— четкость показателей;

— возможность оценки показателей.

Установление особой системы оплаты труда планируется.

Фонд оплаты труда государственного органа устанавливается с учетом установленных законодательством РФ и субъекта РФ обязательных выплат.

Несмотря на установление соотношения между муниципальной и государственной гражданской службой система оплаты труда муниципальных служащих существенно отличается от установленной для гражданской службы. В частности, помимо снижения базовых должностных окладов вместо оклада за классный чин муниципальным служащим выплачивается надбавка за классный чин.

## **9.5. Медико-социальная помощь государственным и муниципальным служащим**

Одной из основных государственных гарантий на гражданской службе установлена гарантия медицинского страхования гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет. Правила такого страхования должны быть определены специальным федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ, который в настоящее время не принят.

Кроме того, гражданскому служащему гарантируется обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения.

Содержание данных гарантий не совпадает с предоставляемыми на военной и правоохранительной, а также муниципальной службе.

Так, сотрудник полиции, а также члены его семьи (супруг / супруга, несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения), а также лица, находящиеся на иждивении сотрудника полиции и проживающие совместно с ним, имеют право на медицинское обслуживание в медицинских организациях МВД России или в иных медицинских учреждениях. Помимо бесплатного медицинского обслуживания, сотрудник полиции имеет право на изготовление и ремонт зубных протезов, на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения по рецептам на лекарственные препараты в медицинских организациях МВД России.

Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлена гарантия медицинского обслуживания муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию. Однако, ни федеральным законодательством, ни законодательством субъектов РФ, ни, как правило, муниципальными правовыми актами условия предоставления такой гарантии не установлены.

**NB** Фактически сегодня гражданские и муниципальные служащие получают медицинскую помощь на условиях обязательного медицинского страхования, что не отличает их от других российских граждан.

Государственные гражданские и муниципальные служащие обязательно ежегодно проходят диспансеризацию в медицинских организациях. Порядок прохождения диспансеризации определен приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Диспансеризация проводится врачами-специалистами с использованием лабораторных и функциональных исследований в соответствии с графиком, утвержденным представителем нанимателя.

После обследования гражданского служащего или муниципального служащего врач-терапевт с учетом заключений врачей-специалистов, принимающих участие в проведении диспансеризации, и результатов лабораторных и функциональных исследований определяет гражданину соответствующую группу состояния здоровья:

— I группа — практически здоровые, не нуждающиеся в дальнейшем диспансерном наблюдении. С ними проводится профилактическая беседа и даются рекомендации по здоровому образу жизни;

— II группа — с риском развития заболевания, нуждающиеся в проведении профилактических мероприятий;

— III группа — нуждающиеся в дополнительном обследовании для уточнения (установления) диагноза в условиях амбулаторно-поликлинического учреждения;

— IV группа — нуждающиеся в дополнительном обследовании и лечении заболевания, выявленного во время диспансеризации, в стационарных условиях;

— V группа — с впервые выявленными заболеваниями или наблюдающиеся по хроническому заболеванию и имеющие показания для оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

Гражданским служащим и муниципальным служащим, отнесенным к II–V группам состояния здоровья, имеющим риски развития каких-либо заболеваний, в зависимости от выявленных факторов риска врачом-терапевтом на основании заключений врачей-специалистов составляется индивидуальная программа профилактических мероприятий.

Заключение по результатам диспансеризации приобщается к личному делу гражданского служащего или муниципального служащего. Также врачом-терапевтом заполняется Паспорт здоровья, который хранится у государственного или муниципального служащего.

В качестве дополнительных государственных гарантий государственным и муниципальным служащим может быть установлена возможность направления служащего на оздоровление в медицинские организации санаторного типа.

## 9.6. Пенсионное обеспечение государственных и муниципальных служащих

В ст. 52 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены основные государственные гарантии гражданских служащих. В частности, для социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы гражданским служащим гарантируются государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, которые установлены законодательством о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей.

Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»<sup>1</sup> устанавливаются условия назначения пенсий федеральным государственным гражданским служащим, размеры, подсчет стажа федеральной государственной гражданской службы, индексация пенсий. В соответствии с ч. 1 ст. 5 данного закона пенсия за выслугу лет является одним из видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

Федеральные государственные служащие при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет имеют право на пенсию за выслугу лет при увольнении с федеральной государственной службы по следующим основаниям:

1) ликвидация федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также по сокращению штата федеральных государственных служащих в федеральных органах государственной власти, их аппаратах, иных государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами РФ;

2) увольнение с должностей, утверждаемых в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих госу-

---

<sup>1</sup> *СЗ РФ*. — 2001. — № 51. — Ст. 4831.

дарственные должности РФ, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий;

3) достижение предельного возраста, установленного федеральным законом для замещения должности федеральной государственной службы;

4) несоответствие замещаемой должности федеральной государственной службы вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению государственной службы;

5) увольнение по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию.

При этом граждане, уволенные с федеральной государственной службы по основаниям, не связанным с ликвидацией государственного органа и сокращением штата, имеют право на пенсию за выслугу лет, если они замещали должности федеральной государственной службы не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением.

Пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>1</sup>, и выплачивается одновременно с ней.

Пенсия за выслугу лет не выплачивается в период нахождения на государственной службе, дающей право на эту пенсию. Гражданин, которому назначена и выплачивается соответствующая пенсия, поступивший вновь на государственную (или муниципальную) службу должен в течение пяти дней уведомить территориальное отделение Пенсионного фонда РФ, при прекращении государственной службы выплата пенсии возобновляется.

Федеральные государственные гражданские служащие при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 25 лет и увольнении с федеральной государственной гражданской службы по основанию, предусмотренному п. 3 ч. 1 ст. 33 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», до приобретения права на трудовую пенсию по старости (инвалидности) имеют право на пенсию за выслугу лет, если непосредственно перед увольнением они за-

---

<sup>1</sup> РГ. — 2001. — 20 дек.

мещали должности федеральной государственной гражданской службы не менее семи лет.

В стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих включаются в порядке, установленном Правительством РФ, периоды службы (работы) в должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации (рис. 9.1).



Рис. 9.1. Регламентация стажа государственной (муниципальной) службы

Периоды службы (работы), включаемые в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим, подсчитываются и подтверждаются в соответствии с порядком подсчета и подтверждения указанного стажа на основании сведений о трудовой деятельности, трудовом стаже либо стаже государственной службы, содержащихся в трудовой книжке и в иных, выданных в установленном порядке, документах. Порядок подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы, утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 9 декабря 2004 г. № 312<sup>1</sup>. Исчисление стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих производится в календарном порядке, за исключением периодов, которые включаются в стаж государственной службы в порядке, установленном федеральным законом «О статусе военнослужащих»<sup>2</sup>.

При подсчете стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих периоды службы (работы) суммируются.

В стаж (общую продолжительность) государственной службы одного вида в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей, и законами субъектов РФ включается продолжительность государственной службы других видов, а также периоды замещения государственных должностей РФ, государственных должностей субъектов РФ, выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

---

<sup>1</sup> *Об утверждении* порядка подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих и определении соответствия должностей, периода службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы : приказ Минздравсоцразвития России от 9 дек. 2004 г. № 312 // РГ. — 2005. — 1 февр.

<sup>2</sup> *О статусе* военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // РГ. — 1998. — 2 июня.

Основным документом, подтверждающим стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, является трудовая книжка установленного образца. Записи в трудовой книжке, учитываемые при подсчете стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, должны быть оформлены в соответствии с законодательством РФ.

Важным фактором является правильная фиксация всех записей в трудовой книжке, в актах о назначении на должность, необходимы четкие и определенные формулировки. Нередко ситуация осложняется результатами административных преобразований, когда происходит передача публично-правовых функций от одного государственного органа другому, что приводит к реорганизациям в различных формах: разделение, присоединение, слияние. Часты случаи переименования государственных органов.

В стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих также могут быть включены иные периоды службы (работы) на отдельных должностях руководителей и специалистов предприятий, учреждений и организаций, в совокупности не превышающие пяти лет, на основании решения Министерства здравоохранения и социального развития РФ, согласованного с Министерством финансов РФ. Такое решение принимается по представлению руководителя федерального государственного органа, в котором государственный служащий замещал государственную должность федеральной государственной службы, оформленному не позднее двухмесячного срока со дня увольнения работника центрального аппарата федерального государственного органа и не позднее трехмесячного срока со дня увольнения работника территориального органа федерального органа исполнительной власти.

Представление руководителя федерального государственного органа о включении в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих иных периодов службы (работы) оформляется на основании заявления федерального государственного служащего.

го, имеющего на момент подачи заявления право на трудовую пенсию по старости (инвалидности), поданного одновременно с его увольнением.

Федеральным государственным служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет в размере 45 % среднемесячного заработка федерального государственного служащего за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости (инвалидности), установленной в соответствии с федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». За каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3 % среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и указанных частей пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 75 % среднемесячного заработка федерального государственного служащего.

Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 346 утверждены Правила индексации пенсий федеральных государственных служащих<sup>1</sup>, которые определяют порядок индексации пенсий за выслугу лет федеральных государственных служащих при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих. Пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим индексируются:

— при централизованном повышении должностных окладов (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих — на индекс повышения должностных окладов (денежного вознаграждения);

— при централизованном повышении иных денежных выплат, входящих в соответствии с законодательством РФ в состав денежного содержания федеральных государственных служащих;

— на средневзвешенный индекс повышения одной или нескольких таких выплат, утверждаемый Правительством РФ.

Таким образом, государство в достаточной мере определило порядок и условия назначения пенсии по выслуге лет федеральным государственным гражданским служащим.

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 2005. — 3 июня.

**NB** Несмотря на то, что в области пенсионного обеспечения все служащие в соответствии с федеральным законодательством равны, регулирование и (отчасти) организация пенсионного обеспечения осуществляется децентрализованно: условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов РФ и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

### **9.7. Государственная защита государственных и муниципальных служащих**

Современное законодательство о государственной и муниципальной службе предполагает наличие системы мер по государственной защите государственных и муниципальных служащих. Меры и порядок осуществления такой защиты должны быть установлены федеральным законом, однако до сих пор защита установлена лишь для лиц, занимающих некоторые государственные должности и некоторые должности государственной службы.

Статья 2 федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»<sup>1</sup> предусматривает, что государственной защите подлежат:

- судьи всех судов общей юрисдикции и арбитражных судов, арбитражные заседатели, присяжные заседатели;
- прокуроры;
- следователи;
- лица, производящие дознание;
- лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность;
- сотрудники федеральных органов внутренних дел, осуществляющие охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а также исполнение приговоров,

---

<sup>1</sup> ПГ. — 1995. — 26 апр.

определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам, постановлений органов расследования и прокуроров;

— сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;

— военнослужащие внутренних войск МВД РФ, принимавшие непосредственное участие в пресечении действий вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных преступных групп;

— сотрудники органов ФСБ;

— сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

— судебные исполнители;

— работники контрольных органов Президента РФ, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, выявление и пресечение правонарушений;

— сотрудники федеральных органов государственной охраны;

— работники таможенных и налоговых органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ, а также иные категории государственных и муниципальных служащих по перечню, устанавливаемому Правительством РФ;

— близкие лица, перечисленных выше.

Защищаемым лицам обеспечивается:

1) применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья указанных лиц, а также обеспечение сохранности их имущества;

2) применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество;

3) осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию права на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

Для обеспечения защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества органами, обеспечивающими

безопасность, могут применяться с учетом конкретных обстоятельств следующие меры безопасности:

- 1) личная охрана, охрана жилища и имущества;
- 2) выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности;
- 3) временное помещение в безопасное место;
- 4) обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;
- 5) перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы;
- 6) переселение на другое место жительства;
- 7) замена документов, изменение внешности.

Для обеспечения безопасности могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия.

Осуществление мер государственной защиты реализуется органами внутренних дел, а также в отношении собственных служащих — органами Федеральной службы безопасности (ФСБ), Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН), Федеральной таможенной службы (ФТС), Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН), Федеральной службы охраны (ФСО), а также командованием соответствующей воинской части или начальником соответствующего военного учреждения.

Поводом для применения мер безопасности в отношении защищаемого лица является:

- 1) заявление указанного лица;
- 2) обращение председателя суда, либо руководителя соответствующего правоохранительного или контролирующего органа, либо руководителя федерального органа государственной охраны, а также начальника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы;
- 3) получение органом, обеспечивающим безопасность, оперативной и иной информации о наличии угрозы безопасности указанного лица.

Основанием для применения мер безопасности является наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица.

Поскольку гарантия защиты гражданских и муниципальных служащих, членов их семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий относится к группе основных, т. е. должна предоставляться всем служащим без исключения, то возникает необходимость о принятии соответствующего федерального закона.

## **Выводы**

Служебный контракт — особый вид административного договора, в котором определены условия служебной деятельности государственного служащего.

К основным условиям государственной и муниципальной службы отнесены: служебное время и время отдыха, система оплаты труда, медико-социальная помощь и обеспечение, пенсионное обеспечение, государственная защита.

## **Контрольные вопросы**

1. Охарактеризуйте существенные условия служебного контракта.
2. Охарактеризуйте сходства и различия служебного контракта и трудового договора.
3. Охарактеризуйте условия и механизм разрешения индивидуальных служебных споров.
4. В чем отличия «традиционной» и особой системы оплаты труда на государственной гражданской службе?
5. Каковы условия выплаты государственным гражданским служащим ежемесячного денежного вознаграждения?
6. Каковы условия выплаты государственным гражданским служащим надбавки за особые условия службы?
7. Укажите различия в системе медицинского обслуживания государственных служащих разных видов государственной службы, а также муниципальных служащих.
8. Каковы условия назначения и выплаты пенсий лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы?
9. Каковы пределы защиты государственных и муниципальных служащих?

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Государственная служба: комплексный подход* : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2009. — С. 175–216.
2. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 117–120, 123–130, 136–140.
3. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 256–296, 369–458.

### Дополнительная литература

1. *Бахрах, Д. М.* Государственная служба России : учеб. пособие / Д. М. Бахрах. — М. : Проспект, 2009. — С. 42–45.
2. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 194–271, 323–347.
3. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 341–385.
4. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета — Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 157–270, 293–314, 339–377, 435–437, 453–462.
5. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств* / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 187–282, 293–311, 328–374, 430–442.
6. *Миннигулова, Д. Б.* Государственная гражданская служба на основе служебного контракта : учеб. пособие / Д. Б. Миннигулова. — М. : КНОРУС, 2009. — С. 7–136.
7. *Цимбалист, А. В.* Регламентация труда государственных и муниципальных служащих : курс лекций / А. В. Цимбалист. — М. : ПАЛЕОТИП, 2008. — С. 109–132.

## **Глава 10. Перспективы развития и реформирования государственной и муниципальной службы**

---

---

### **План**

- 10.1. Федеральные программы реформирования и развития государственной службы.
- 10.2. Развитие государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации.
- 10.3. Зарубежный опыт развития государственной службы.

### **10.1. Федеральные программы реформирования и развития государственной службы**

Развитие государственной службы РФ, как и субъектов РФ, осуществляется посредством разработки и реализации соответствующих программ развития. Вместе с тем не всем этапам развития государственной службы в России был свойственен такой программный подход.

Вследствие сложного и противоречивого процесса реорганизации системы федеральных органов государственной власти в первой половине 1990-х гг. правовая основа государственной и муниципальной службы формировалась бессистемно. Это обусловило разобщенность правового регулирования видов государственной службы, неадекватную имплементацию правовых категорий, не свойственных отечественной правовой системе — проблемы, не преодоленные до настоящего времени.

Первая официальная Концепция реформирования государственной службы РФ была утверждена распоряжением Президента Российской Федерации 15 августа 2001 г. № Пр-1496. Разработанная на ее основе федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)»<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)»* : указ Президента Рос. Федерации от 19 нояб. 2002 г. № 1336 // РГ. — 2002. — 23 нояб.

была впоследствии продлена на 2006–2007 гг., и хотя стала идеологической основой принятых в 2003–2004 гг. основных федеральных законах, но не была полностью реализована.

**NB** Мероприятия программы не были соподчинены с другими параллельно реализуемыми проектами административных преобразований — административной реформой, реформой местного самоуправления, внедрением электронного правительства. Лоббирование интересов отдельных профессионально-служебных сообществ активно тормозило внедрение инновационных кадровых технологий формирования и развития кадрового состава государственных органов, включение отдельных видов служебной деятельности, осуществляемой в интересах общества и государства, в систему государственной службы.

В связи с завершением предыдущего этапа реформирования государственной службы 10 марта 2009 г. Президентом РФ был подписан указ № 261<sup>1</sup>, обозначивший новые направления реформирования и развития системы государственной службы:

— формирование системы государственной службы РФ как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;

— внедрение на государственной службе РФ эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

— повышение эффективности государственной службы РФ и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Цель новой Программы — создание целостной системы государственной службы 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 (целевые индикаторы программы представлены в табл. 10.1).

---

<sup>1</sup> *РГ.* — 2009. — 11, 13 марта.

**Целевые индикаторы и показатели федеральной программы  
«Реформирование и развитие системы  
государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»**

Показатель	Значение показателя в конце первого этапа реализации Программы (2010)	Значение показателя в конце второго этапа реализации Программы (2013)
Индекс доверия граждан к государственным служащим	Не менее 110 % от базового значения	Не менее 130 % от базового значения
Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты соответствующие установленным требованиям	Не менее 70 % от числа должностей государственной службы	100 % должностей государственной службы
Доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности	Не менее 70 % от числа государственных служащих	100 % государственных служащих
Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва	Не менее 120 % от базового значения	Не менее 150 % от базового значения
Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе конкурса	Не менее 110 % от базового значения	Не менее 130 % от базового значения
Доля специалистов в возрасте до 30 лет, имеющих стаж государственной службы более 3 лет	Не менее 150 % от базового значения	Не менее 200 % от базового значения
Доля граждан, поступивших на государственную службу на основе договора на обучение с обязательством последующего прохождения государственной службы, в общем числе граждан, поступивших на государственную службу	Не менее 120 % от базового значения	Не менее 140 % от базового значения
Число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы	Не менее 112 % от базового значения	Не менее 125 % от базового значения
Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих	Не менее 200 % от базового значения	Не менее 300 % от базового значения

Показатель	Значение показателя в конце первого этапа реализации Программы (2010)	Значение показателя в конце второго этапа реализации Программы (2013)
Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории РФ	Не менее 150 % от базового значения	Не менее 200 % от базового значения
Число государственных служащих, уволившихся с государственной службы до достижения ими предельного возраста пребывания на государственной службе	Не более 85 % от базового значения	Не более 70 % от базового значения

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих основных задач:

- обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;
- совершенствование правовой основы государственной гражданской службы, формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы;
- создание системы управления государственной службой;
- совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;
- разработка антикоррупционных механизмов;
- формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

— внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности государственных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности;

— развитие системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих;

— совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе;

— внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

Разработка предложений по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы РФ возложена на постоянно действующий консультативный орган — Комиссию при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы<sup>1</sup>.

## **10.2. Развитие государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации**

Логичным продолжением реформирования и развития федеральной государственной службы является развитие государственной гражданской службы субъектов РФ и муниципальной службы в субъектах РФ, обеспечиваемое соответствующими программами развития.

В соответствии со ст. 18 федерального закона № 58-ФЗ и ст. 66 федерального закона № 79-ФЗ развитие государственной гражданской службы субъектов РФ обеспечивается программами развития. Эти программы должны соответствовать программам развития федеральной гражданской службы в части

---

<sup>1</sup> *О Комиссии* при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы : указ Президента Российской Федерации от 15 дек. 2008 г. № 1775 // СЗ РФ. — 2008. — № 51. — Ст. 6136.

целей, задач, стратегических приоритетов, концептуальных направлений развития гражданской службы, а также обеспечить взаимосвязь проводимых мероприятий, позволяющую обеспечить соблюдение принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ.

Программа развития государственной гражданской службы должна быть утверждена актом высшего должностного лица субъекта РФ (либо коллегиальным высшим органом исполнительной власти), поскольку вопросы государственной службы касаются не только органов исполнительной власти субъекта РФ, но и законодательной и судебной. Еще один вариант — утверждение программы решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Рассмотрим программы развития гражданской службы субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ. Из 12 субъектов РФ Сибирского федерального округа программы утверждены в 11 (кроме Красноярского края), при этом — в Республиках Бурятия<sup>1</sup>, Хакасия<sup>2</sup>, Алтай<sup>3</sup>, Алтайском крае<sup>4</sup> и Но-

---

<sup>1</sup> *О Программе развития государственной гражданской службы Республики Бурятия на 2009–2013 годы* : постановление Правительства Республики Бурятия от 26 июня 2009 г. № 245 // Бурятия. — 2009. — 30 июня.

<sup>2</sup> *Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Республики Хакасия (2009–2013 годы)* : постановление Правительства Республики Хакасия от 16 окт. 2009 г. № 460. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс». Версия ПРОФ.

<sup>3</sup> *О республиканской целевой программе «Реформирование государственной гражданской службы Республики Алтай на 2010-2012 годы* » : постановление Правительства Республики Алтай от 20 нояб. 2009 г. № 263 «// Сборник законодательства Республики Алтай. — 2009. — № 62 (68) ч. 2. — С. 136.

<sup>4</sup> *Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Алтайского края (2009-2013 годы)* » : постановление Администрации Алтайского края от 30 нояб. 2009 г. № 501 // Алтайская правда. — 2009. — 12 дек.

восибирской области<sup>1</sup> программы были утверждены в 2009 г., в Республике Тыва<sup>2</sup>, Томской<sup>3</sup>, Омской<sup>4</sup>, Кемеровской<sup>5</sup>, Иркутской<sup>6</sup> областях — в 2010 г.

**NB** Определение сроков утверждения и действия региональных программ — полномочие субъекта РФ. Вместе с тем ориентиром для них служат сроки, определенные федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», что непосредственно отразилось в программах Республики Бурятия, Республики Хакасия, Алтайского края, Забайкальского края, Новосибирской области.

Однако установление срока начала действия программы (2009 г.) сомнительно для субъектов РФ, утвердивших соответствующие программы в октябре-ноябре 2009 г., поскольку никаких мероприятий в оставшийся период 2009 г. в рамках развития государственной гражданской службы субъекта РФ выполнить

---

<sup>1</sup> *Об утверждении* программы «Развитие государственной гражданской службы Новосибирской области (2009–2013 годы)»: постановление администрации Новосибирской области от 16 нояб. 2009 г. № 419-па // Сов. Сибирь. — 2009. — 24 нояб.

<sup>2</sup> *Об утверждении* республиканской целевой программы «Развитие государственной гражданской службы Республики Тыва» на 2011–2013 годы: постановление Правительства Республики Тыва от 14 июля 2010 г. № 304 // Тувинская правда. — 2010. — 20 авг.

<sup>3</sup> *Об утверждении* программы «Развитие государственной гражданской службы Томской области на 2010–2012 годы»: распоряжение Администрации Томской области от 9 февр. 2010 г. № 98-ра. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Версия ПРОФ.

<sup>4</sup> *О долгосрочной* целевой программе Омской области «Развитие государственной гражданской службы Омской области (2011–2015 годы)»: постановление Правительства Омской области от 20 авг. 2010 г. № 172-п // Омская правда. — 2010. — 10 сент.

<sup>5</sup> *О Программе* развития государственной гражданской службы Кемеровской области на 2010–2013 годы: постановление коллегии Администрации Кемеровской области от 12 апр. 2010 г. № 150 // Электронный бюллетень коллегии Администрации Кемеровской области. — 2010. — 15 апр.

<sup>6</sup> *О программе* развития государственной гражданской службы Иркутской области на 2010–2013 годы: указ губернатора Иркутской области от 30 апр. 2010 г. № 88-уг // Областная. — 2010. — 14 мая.

было невозможно: об этом свидетельствует (в частности для Новосибирской области) значение целевых показателей за 2009 г.

Вызывает сомнение утверждение программы Омской области на 2011–2015 гг., поскольку в связи с принятием федеральной программы после 2013 г. в региональную придется вносить существенные поправки либо вообще отменять ее действие.

Все программы носят среднесрочный характер, несмотря на то, что программа Омской области заявлена как долгосрочная (табл. 10.2).

Таблица 10.2

**Сроки действия программ развития государственной гражданской службы субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ**

Субъект РФ	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Республика Алтай							
Республика Бурятия							
Республика Тыва							
Республика Хакасия							
Алтайский край							
Забайкальский край							
Иркутская область							
Кемеровская область							
Новосибирская область							
Омская область							
Томская область							

*Примечание.* Затенение выделяет год действия программы.

Реализация программ заявлена в один (Республика Алтай, Иркутская и Омская области) или два этапа (Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Кемеровская, Новосибирская и Томская области). Программные мероприятия распределены по этапам.

Все программы содержат описание цели, задач, сроков реализации программ развития государственной гражданской службы.

Описание программных мероприятий представлено, как правило, в текстовом (исключения — Республика Алтай, Рес-

публика Хакасия, Алтайский край, Иркутская и Омская области), и табличном (исключения — Забайкальский край, Кемеровская область и Новосибирская области) виде.

Ожидаемые результаты не обозначены через целевые индикаторы в программах Республики Алтай, Алтайского края (при этом указывается, что оценка осуществляется в соответствии с указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261), Кемеровской области.

Только в трех субъектах — Республике Бурятия, Республике Тыва и Забайкальском крае — реализация программы предполагается во всей системе государственных органов указанных субъектов РФ. Остальные субъекты РФ, по сути, предполагают реализацию программ развития государственной службы только в пределах системы органов исполнительной власти, как правило, без особого учета мнения и участия других государственных органов. При этом участие законодательного (представительного) органа в процессе развития государственной гражданской службы описано исключительно как «пассивного» субъекта, который должен утвердить соответствующие изменения в законах субъекта РФ по вопросам государственной службы.

Во всех программах, несмотря на разные «стартовые» условия их реализации, подтверждается, что правовые основы государственной гражданской службы соответствующего субъекта РФ установлены, сформировано законодательство о государственной гражданской службе. Кроме того, везде говорится о полномасштабном внедрении конкурсных и иных кадровых технологий (хотя базовые показатели это не демонстрируют — количество должностей, замещенных на конкурсной основе, в ряде субъектов невелико: яркий пример — Республика Тыва; даже во вполне благополучных субъектах — Омская, Томская, Новосибирская области — этот показатель весьма низок).

Во всех программах планируется совершенствование методик конкурсов, аттестации, квалификационного экзамена. Более того, в большинстве субъектов РФ предполагается разработать не только методики, но и порядок реализации соответствующих кадровых технологий. Вместе с тем это противоречит действующему законодательству, поскольку порядок проведения конкурса,

аттестации, квалификационного экзамена утверждается актом не субъекта РФ, а соответствующим указом Президента РФ.

Все субъекты признают необходимость организации обучения государственных служащих, однако оценивают сложившуюся систему как не полностью соответствующую потребностям развития субъекта РФ, государственной службы или государственного органа. Наиболее широкий набор мероприятий предусмотрен в Программе Томской области.

В Программах предусмотрены мероприятия по профилактике и противодействию коррупции, предотвращению и урегулированию конфликта интересов, однако в большинстве случаев это касается доработки нормативных правовых актов, а также реализации программ обучения антикоррупционной направленности.

Программы развития муниципальной службы приняты только в нескольких субъектах РФ. За счет выделенных из регионального бюджета средств ведется профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, в ряде субъектов РФ активную роль в развитии муниципальной службы играют ассоциации (советы) муниципальных образований.

### **10.3. Зарубежный опыт развития государственной службы**

Изучение мировой практики позволяет выделить характерные особенности, присущие эффективно действующему государственному аппарату, и определить основные направления его эволюции. В общем виде этот процесс можно представить как переход от традиционных ценностей к новым.

Проведение серьезных социальных и экономических преобразований невозможно без повышения качества государственного управления. Непременным условием этого является предоставление большей свободы действий руководителям госучреждений в распоряжении государственными ресурсами, определении тактических и оперативных целей, проведении кадровой политики.

На смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности приходит принцип автономии и ответственности

за выполнение основной миссии, возложенной на государственные структуры. В связи с этим на первый план выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий служащих.

Четкие стандарты и современный механизм оценки выполнения функций и полномочий в количественных показателях, предоставление большей самостоятельности потребовало новых подходов к системе отчетности и контроля за госаппаратом. Если раньше основное внимание уделялось контролю за процессом выполнения работы и использованием государственных ресурсов, то сейчас упор делается на контроль и оценку результатов и последствий. Это развязывает руки работникам, самостоятельно выбирающим пути и средства достижения поставленных целей.

Наряду с эффективностью деятельности учитывается этическая сторона, а также умение провести анализ проблем, разработать и осуществить план действий, оценить его результаты и последствия. Особое внимание обращается на анализ влияния, смысл которого состоит в том, чтобы на этапе планирования учесть возможные воздействия на отдельные организации и группы, а также различные сферы деятельности: политические, социальные, экономические и культурные.

В перспективе госаппарат будет основан не на строгой бюрократической иерархии, а на рациональном сочетании централизованного управления с горизонтальными сетями, многими автономными структурами, имеющими собственные ресурсы и способными самостоятельно принимать решения. В эту сеть наряду с государственными организациями и учреждениями войдут также частные структуры и общественные группы. В результате произойдет формирование политико-государственной сети, открытой для каждого гражданина.

Новый механизм взаимоотношений с обществом, политиками и гражданами, усложнение социальной структуры общества, появление различных гражданских движений и инициатив заставляет искать новые механизмы взаимоотношений государственных органов власти с населением и организациями, выражающими их интересы. Развитие идет по двум направлениям: с одной стороны, предпринимаются усилия по повышению качества услуг, оказываемых населению государством (образование,

здравоохранение, социальное страхование и др.), с другой — формируются новые механизмы вовлечения граждан в процесс принятия и реализации государственных решений. Это способствует эффективному использованию ресурсов для решения социальных проблем, более точному определению приоритетов государственной политики.

При сохранении длительной карьерной службы все большее значение придается вертикальной и горизонтальной мобильности чиновников. Предпочтение отдается мобильности внутри организации, поскольку считается, что это способствует обмену опытом, лучшему стимулированию работников, развитию единой культуры, совершенствованию координации в деятельности госаппарата.

Принятие на работу и продвижение по службе чиновников происходит на основе «принципа заслуг», т. е. в зависимости от деловых и личных качеств человека. Вместе с тем все сильнее проявляется и другая тенденция — формирование госаппарата на основе «принципа равных возможностей» с целью сделать его более представительным и доступным для различных социальных и демографических групп населения.



На основании классификации видов государственной службы можно выделить несколько основных моделей государственной службы, существующих в современных зарубежных странах:

- рациональная централизованная закрытая модель, реализуемая в унитарном государстве (французская модель);
  - рациональная относительно децентрализованная закрытая модель, реализуемая в федеративном государстве (германская модель);
  - относительно децентрализованная открытая модель, реализуемая в унитарном государстве (Великобритания);
  - децентрализованная открытая модель, реализуемая в федеративном государстве (США).
- 

***Государственная служба Франции.*** Французская модель государственной гражданской службы формировалась под влиянием интенсивного процесса централизации, завершившегося раньше, чем в других государствах Европы. В эпоху абсолютной монархии во Франции происходит окончательное становление

профессиональной бюрократии, обособление ее от общества. Местное самоуправление подавляется и заменяется местным управлением. В условиях интенсивной централизации государственной службы особое значение имеет столичная бюрократия, стоящая на вершине служебной иерархии; местная бюрократия играет незначительную роль. Окончательно французская система государственной службы формируется в период французской революции и при Наполеоне I. С одной стороны, провозглашается открытость государственной службы, служение только общественным интересам, создаются конкурсная система найма чиновников, специальные учебные заведения для подготовки административной элиты, формируются нормы профессиональной морали госслужащих, но, с другой стороны, усиливаются служебная иерархия, дисциплина, всесторонняя унификация, «кастовость», социальная селекция госслужащих, происходит отрыв профессиональных чиновников от народа. В середине XIX в. создается система социального обеспечения государственных служащих.

В начале 1945 г. под влиянием левых сил был создан специальный комитет по реформе государственной службы в целях повышения ее эффективности и демократичности. В октябре 1946 г. по итогам работы комитета был принят «Закон об общем статусе чиновника», в котором была установлена новая структура и иерархия государственной службы, повышены социальные и правовые гарантии для госслужащих. Государственным служащим были разрешены забастовки, увольнять их можно было только на основании специального закона о сокращении персонала. С 1959 г. политическое влияние чиновничества существенно увеличилось. В Закон об общем статусе чиновника были внесены изменения, направленные на усиление дисциплины и солидарных действий государственных служащих.



Основными чертами сложившейся во Франции модели государственной гражданской службы являются:

1) иерархическая организация системы государственной службы с четкой, нормативно установленной компетенцией каждого уровня системы государственного управления и твердо закрепленными принципами должностной субординации;

---

2) очень высокий уровень централизации государственной службы, незначительное внимание к местным условиям, проблемам и инициативам; жесткий контроль за местной бюрократией из центра;

3) осуществление значительной части внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закреплённых процедур;

4) конкурсная система отбора кадров;

5) очень высокая элитарность службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих;

6) развитая система гарантий правовой и социальной защищённости служащего; весьма усложнённая процедура его увольнения;

7) зависимость карьерного роста и оклада государственного служащего от стажа службы и должности.

---

Постепенное снижение уровня подготовки чиновников, увеличение их численности, существенное отставание роста оклада госслужащих от заработной платы лиц, занятых в частном секторе, привели к падению престижа государственной службы, потере элитой французской службы ее морально-нравственных качеств.

Реформы 1981–1983 гг. были направлены на децентрализацию управления страной, повышение инициативности государственных служащих. Итогом реформы стало принятие Закона от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих и Закона от 11 января 1984 г., содержащих положения общего статуса центральной государственной службы. С 1991 г. приоритетом в реформе государственной службы во Франции стало нормативное закрепление моральных стандартов, норм профессиональной этики государственных служащих и создание учреждений по контролю за соблюдением этих норм.

*Государственная служба Германии.* Современная модель государственной (публичной) службы Германии сформировалась не сразу. Основное влияние на германскую довоенную администрацию оказала прусская модель государственной службы, сформировавшаяся в результате реформы Фридриха Вильгельма I в 1728 г. Чиновники набирались в основном из числа офицеров, в связи с чем, с одной стороны, прусский административный стиль отличался эффективностью, честностью, отстаиванием государственных интересов, а с другой стороны — низким творческим потенциалом и недоверием к демократии

(что во многом предопределило судьбу Веймарской республики и быстрый переход чиновничества на службу к Третьему рейху).

Серьезная задержка с формированием в Германии централизованного государства предопределила наличие в государствах, существовавших до 1870-х гг. на территории современной Германии, собственных систем государственной службы, как правило, более открытых и демократичных, чем в Пруссии. Это явилось предпосылкой для создания в Германии после Второй мировой войны федеративного государства и относительно децентрализованной системы государственной службы.

Кроме того, в послевоенный период была устранена фундаментальная основа прусской бюрократии — ее претензии на независимость и надпартийность. Современное развитие государственной гражданской службы в ФРГ базируется на направляющем воздействии политических партий и широком развитии института политических назначений (принципов партийного «патронажа»).

Основополагающие нормативные правовые акты в сфере государственной службы: Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 г., Рамочный закон о праве чиновников от 1 июля 1957 г., закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г., положение о прохождении государственной службы в Федерации от 15 ноября 1978 г., федеральный дисциплинарный устав от 20 июля 1967 г. На основе Рамочного закона были приняты соответствующие законы и иные нормативно-правовые земель.



Наиболее существенными чертами современной модели германской государственной гражданской службы являются:

1) очень высокая роль политических назначенцев, особенно в процессе выработки стратегических управленческих решений;

2) четкая организация системы государственной службы с нормативно установленной компетенцией каждого уровня управления (вплоть до разделения компетенции по принятию и исполнению решений) и установленными принципами должностной субординации;

3) осуществление всей внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закреплённых процедур;

---

---

4) сложная, многоступенчатая система отбора кадров из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью (государство имеет приоритет в наборе кадров перед частным сектором);

5) очень высокий социальный статус государственного служащего, большое значение репутационных механизмов и норм профессиональной этики; существование института почетного чиновника;

6) система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип «пожизненного назначения»;

7) зависимость карьерного роста, заработной платы и льгот от стажа службы и должности;

8) преобладание на государственной службе специалистов с юридическим образованием.

---

***Государственная служба Великобритании.*** Основы относительно децентрализованной открытой модели гражданской службы, действующей сегодня в Великобритании, были заложены еще в средние века. Тем не менее, до второй половины XIX в. в стране не существовало института постоянной профессиональной гражданской службы, система экзаменов или конкурсов отсутствовала. Долгое время недостатки подобной модели государственной службы сглаживались развитым самоуправлением и господством общего права, но в XIX в., особенно на фоне Крымской войны, неэффективность такой архаичной системы управления стала очевидной.

Масштабная реформа государственной службы началась с программного доклада Норткота-Тревельяна британскому парламенту в 1854 г. и шла очень медленно. В процессе реформы была унифицирована система государственной службы (введены три класса служащих — администраторы, исполнители и клерки). Завершением реформы можно считать введение в 1870 г. открытых конкурсных экзаменов, проводимых под наблюдением центральной экзаменационной комиссии (Комиссии по делам гражданской службы).

Столетие спустя (в 1968 г.), учитывая критику «кастового» и «любительского» характера государственной службы в стране, комитет по реформе государственной службы под руководством лорда Фултона разработал новую модель государственной службы, в основу которой была положена государственная служба в США. Однако из 158 рекомендаций, содержащихся в докладе «Государственная служба», была реализована только

одна — об упразднении классов и введения семи «ступеней» государственной службы.

С 1979 г. премьер-министром стала М. Тэтчер. Она начала административную реформу с сокращения расходов министерств и ведомств, в том числе и за счет увольнения части государственных служащих. В 1988 г. была сформулирована программа «Следующие шаги», в соответствии с которой все правительственные учреждения были разделены на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения. При этом государственная служба как таковая (с сохранением единой тарифной сетки, привилегий, пенсионного обеспечения и др.) была сохранена лишь для служащих центров формирования политики. Данная реформа, с одной стороны, позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой стороны, была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы, а заработная плата все равно осталась существенно меньшей, чем в частном секторе. Поэтому, несмотря на то, что реформа Тэтчер была признана в целом удачной и «скопирована» в Нидерландах и Новой Зеландии, подводить итоги внедрения рыночных механизмов в нерыночную по своей природе публично-служебную деятельность пока преждевременно.

**Государственная служба США.** В Соединенных Штатах Америки органы местного самоуправления и органы государственной власти штатов исторически предшествовали федеральному правительству, с чем связаны устоявшиеся традиции федерализма и самоуправления. До 1860-х гг. в США на федеральном уровне практически отсутствовала профессиональная бюрократия в европейском понимании.

Большое распространение получила введенная в 1829 г. президентом Э. Джексоном система, согласно которой должности получали представители победившей партии (*spoils system*). Однако общие закономерности индустриального и социального развития в XIX в., а также начало централизации государственного управления после Гражданской войны привели к росту профессионализации государственной службы. В 1883 г. в соот-

ветствие с законом Пендлтона была введена единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих. Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г., который запретил им участвовать в избирательных компаниях в любом качестве, а также использовать свое служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

В 1960–1970-х гг. в США вновь доминирующей стала тенденция «политизации» государственной службы: число политических назначений при Дж. Картере достигло 2 800, при Р. Рейгане и последующих президентах оно стабилизировалось на уровне 3 000.

В 1978–1979 гг. была проведена реформа государственной службы, в ходе которой был коренным образом изменен статус государственного служащего за счет введения принципов «системы заслуг», введения регулярной аттестации и контроля результативности служащих госаппарта. Была упорядочена также система органов управления государственной службой: созданы Федеральное управление кадров и Совет по защите системы заслуг. Наконец, была учреждена система формирования высшей административно-политической элиты (Служба высших руководителей) для обеспечения кадрового резерва как для политических, так и для карьерных назначений. В 1978 г. был принят Закон о гражданской службе, закрепивший результаты проведенных реформ.



Основными чертами существующей сегодня модели государственной гражданской службы в США являются:

1) высокая роль политических назначений в системе государственной службы — особенно на тех должностях, где принимаются ключевые стратегические решения;

2) наличие «системы заслуг»; зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного служащего;

3) упрощенные процедуры увольнения госслужащих, поощрение высокой мобильности государственных служащих;

4) высокая децентрализация системы государственной службы, что связано с наличием и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов федерации (законы субъектов федерации о государственной службе совпадают в общих чертах друг с другом и с законами федерации);

---

---

5) незначительная унификация государственной службы: существуют публичные служащие, под которыми понимаются все работающие по найму в учреждениях США, правительственные служащие — высшие политические назначенцы, гражданские служащие — профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60 % госслужащих;

6) важное внимание уделяется проблемам этики государственных служащих.

---

В 1993–1999 гг. в США была проведена очередная реформа государственной службы, которой руководили не кадровые служащие, а политические назначенцы. В 1992 г. была проведена «общенациональная проверка результатов деятельности», на основе которой в 1993 г. был принят Закон о показателях и результатах деятельности органов государственной власти.

### **Выводы**

Государственная служба — развивающаяся система. Развитие государственной службы осуществляется в плановом порядке на основе указов Президента РФ, а также актов органов государственной власти субъектов РФ.

Одной из важнейших задач управления государственной службой является имплементация успешного зарубежного опыта правового регулирования и управления государственной службой.

### **Контрольные вопросы**

1. Укажите причины, не позволявшие развивать государственную службу в России в 1990-е гг. программным методом?

2. Охарактеризуйте полномочия государственных органов в связи с разработкой программ развития государственной службы на федеральном и региональном уровнях.

3. Охарактеризуйте основные направления реформирования и развития системы государственной службы в 2009–2013 гг.

4. Какие государственные органы и организации участвуют в реализации программ реформирования и развития государственной службы в качестве исполнителей? На какой основе привлекаются к реализации программы в качестве исполнителей организации?

5. Охарактеризуйте структуру региональной программы развития гражданской службы субъекта РФ, сравните ее со структурой федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы.

6. Охарактеризуйте основные тенденции современного этапа развития государственной службы за рубежом.

### **Библиографический список**

#### ***Основная литература***

1. *Василенко, И. А.* Государственное и муниципальное управление : учеб. / И. А. Василенко. — М. : Юрайт, 2010. — С. 176–221.
2. *Государственная служба: комплексный подход* : учеб. / отв. ред. А. В. Оболонский. — М. : Дело, 2009. — С. 259–438.
3. *Дёмин, А. А.* Государственная служба : учеб. пособие / А. А. Дёмин. — М. : Книгодел, 2010. — С. 170–174.
4. *Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации* : учеб. / под общ. ред. И. Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2007. — С. 52–69, 507–512, 530–558.

#### ***Дополнительная литература***

1. *Барциц, И. Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. — М. : Формула права, 2008. — С. 334–380.
2. *Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Законодательство* / под ред. А. А. Дёмина. — М. : Книгодел, 2008.
3. *Гришковец, А. А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. — М. : Дело и сервис, 2003. — С. 348–405.
4. *Кабашов, С. Ю.* Организация муниципальной службы : учеб. / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2010. — С. 464–475.
5. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* / под ред. В. А. Козбаненко ; председ. ред. совета Д. А. Медведев. — СПб. : Питер, 2008. — С. 437–440, 556–559.
6. *Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств* / отв. ред. А. Ф. Ноздрачёв. — М. : МЦФЭР, 2005. — С. 424–570.

## Заключение

---

Среди задач, которые предполагается решить в процессе проводимой в России административной реформы, особое место занимает реформирование государственной службы. Цель реформирования — повышение эффективности государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей.

Достижение данной цели обеспечивается комплексом организационных, финансовых, правовых и образовательных мер. В их числе значительную роль играет правовое регулирование служебных отношений. В данном пособии неоднократно обращалось внимание на несовершенство правового обеспечения государственной и муниципальной службы. Вполне возможно, что многие «пробелы» будут урегулированы в ближайшее время. Однако стремление к идеалу, как мы помним, — давняя страсть человечества, неутолимая до сих пор.

Намного более важным, как мне представляется, является процесс усвоения и переработки нового знания, перевода его в собственные мысли и действия, то, что является неотъемлемой частью образовательного процесса, который не завершается однажды, а находит продолжение в профессиональной деятельности.

В монографиях, статьях, диссертациях, научных, популярных, учебных текстах государственная и муниципальная служба описана в разных аспектах. Традиционен негативный подход — служба предстает как сфера, в которой естественны такие явления как взяточничество и коррупция, нарушение закона и прав граждан. Теоретический спор между сторонниками трудовой и публично-правовой концепции правового регулирования государственной и муниципальной службы существенно осложняет практику не только регулирования, но и применения правовых норм.

Возникшая в 1997 г. идея спецкурса воплотилась в дисциплину регионального (вузовского) компонента в учебном плане,

основанном на федеральном образовательном стандарте второго поколения по специальности «Государственное и муниципальное управление». Новый стандарт бакалаврской программы по направлению «Государственное и муниципальное управление» прямо устанавливает обязательное место дисциплины «Государственная и муниципальная служба» в учебном плане.

## Приложения

### Приложение 1

#### Законы субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе

№ п/п	Субъект РФ	Дата принятия закона	Номер закона	Название закона
Дальневосточный федеральный округ				
1	Республика Саха (Якутия)	30.03.2005 г.	214-3 № 433-III	О государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия)
2	Камчатский край	04.05.2008 г.	56	О государственной гражданской службе Камчатского края
3	Приморский край	08.08.2005 г.	284-КЗ	О государственной гражданской службе Приморского края
4	Хабаровский край	29.06.2005 г.	280	О государственной гражданской службе Хабаровского края
5	Амурская область	13.12.2006 г.	261-ОЗ	О государственной гражданской службе Амурской области
6	Магаданская область	09.02.2005 г.	553-ОЗ	О государственной гражданской службе Магаданской области
7	Сахалинская область	22.02.2007 г.	12-ЗО	Об организации государственной гражданской службы Сахалинской области
8	Еврейская автономная область	24.11.2004 г.	363-ОЗ	О некоторых вопросах государственной гражданской службы Еврейской автономной области
9	Чукотский автономный округ	24.12.1998 г.	46-ОЗ	Кодекс о государственной гражданской службе Чукотского автономного округа

Сибирский федеральный округ				
1	Республика Алтай	07.06.2005 г.	37-РЗ	О государственной гражданской службе Республики Алтай
2	Республика Бурятия	06.07.2005 г.	1225-III	О государственной гражданской службе Республики Бурятия
3	Республика Тыва	21.04.2006 г.	1739 ВХ-1	О вопросах государственной гражданской службы Республики Тыва
4	Республика Хакасия	28.02.2006 г.	9-РЗХ	О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия
5	Алтайский край	28.10.2005 г.	78-ЗС	О государственной гражданской службе Алтайского края
6	Забайкальский край	29.06.2008 г.	21-ЗЗК	О государственной гражданской службе Забайкальского края
7	Красноярский край	20.12.2005 г.	17-4314	Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Красноярского края
8	Иркутская область	04.04.2008 г.	3-оз	Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области
9	Кемеровская область	01.08.2005 г.	103-ОЗ	О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области
10	Новосибирская область	01.02.2005 г.	265-ОЗ	О государственной гражданской службе Новосибирской области
11	Омская область	22.12.2004 г.	601-ОЗ	Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области
12	Томская область	09.12.2005 г.	231-ОЗ	О государственной гражданской службе Томской области
Уральский федеральный округ				
1	Курганская область	04.03.2005 г.	28	О государственной гражданской службе Курганской области
2	Свердловская область	15.07.2005 г.	84-ОЗ	Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области
3	Тюменская область	28.12.2004 г.	327	О государственной гражданской службе Тюменской области

*Продолжение прил. 1*

№ п/п	Субъект РФ	Дата принятия закона	Номер закона	Название закона
4	Челябинская область	29.03.2007 г.	104-ОЗ	О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области
5	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	31.12.2004 г.	97-оз	О государственной гражданской службе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры
6	Ямало-Ненецкий автономный округ	29.03.2005 г.	26-ЗАО	О государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа
Поволжский федеральный округ				
1	Республика Башкортостан	18.07.2005 г.	206-З	О государственной гражданской службе Республики Башкортостан
2	Республика Марий Эл	05.10.2004 г.	38-З	О регулировании отношений в области государственной гражданской службы Республики Марий Эл
3	Республика Мордовия	07.02.2005 г.	2-З	О государственных должностях и должностях гражданской службы Республики Мордовия
4	Республика Татарстан	16.01.2003 г.	3-ЗРТ	О государственной гражданской службе Республики Татарстан
5	Удмуртская республика	05.07.2005 г.	38-РЗ	О государственной гражданской службе Удмуртской республики
6	Чувашская республика	12.04.2005 г.	11	О государственной гражданской службе Чувашской республики
7	Пермский край	07.12.2006 г.	34-КЗ	О государственной гражданской службе Пермского края
8	Кировская область	02.03.2005 г.	314-ЗО	О государственной гражданской службе Кировской области
9	Нижегородская область	10.05.2006 г.	40-З	О государственной гражданской службе Нижегородской области

10	Оренбургская область	30.12.2005 г.	2893/51 8-III-ОЗ	О государственной гражданской службе Оренбургской области
11	Пензенская область	09.03.2005 г.	751-ЗПО	О государственной гражданской службе Пензенской области
12	Самарская область	06.04.2005 г.	103-ГД	О государственной гражданской службе Самарской области
13	Саратовская область	02.02.2005 г.	15-ЗСО	О государственной гражданской службе Саратовской области
14	Ульяновская область	30.12.2004 г.	085-ЗО	О государственной гражданской службе Ульяновской области
Южный федеральный округ				
1	Республика Адыгея	04.08.2005 г.	352	О государственной гражданской службе Республики Адыгея
2	Республика Калмыкия	07.02.2005 г.	181-III-З	О государственной гражданской службе Республики Калмыкия
3	Краснодарский край	31.05.2005 г.	870-КЗ	О государственной гражданской службе Краснодарского края
4	Астраханская область	09.09.2005 г.	482005-ОЗ	О государственной гражданской службе Астраханской области
5	Волгоградская область	08.04.2005 г.	1045-ОД	О государственной гражданской службе Волгоградской области
6	Ростовская область	26.07.2005 г.	344-ЗС	О государственной гражданской службе Ростовской области
Северо-Кавказский федеральный округ				
1	Кабардино-Балкарская республика	28.10.2005 г.	81-РЗ	О государственной гражданской службе Кабардино-Балкарской республики
2	Карачаево-Черкесская республика	05.07.2005 г.	49-РЗ	О государственной гражданской службе Карачаево-Черкесской республики
3	Республика Дагестан	12.10.2005 г.	32	О государственной гражданской службе Республики Дагестан
4	Республика Ингушетия	30.11.2005 г.	45-РЗ	О государственной гражданской службе Республики Ингушетия

*Окончание прил. 1*

№ п/п	Субъект РФ	Дата принятия закона	Номер закона	Название закона
5	Республика Северная Осетия — Алания	30.12.2005 г.	75-РЗ	О государственной гражданской службе Республики Северная Осетия — Алания
6	Чеченская республика	06.10.2006 г.	29-РЗ	О государственной гражданской службе Чеченской республики
7	Ставропольский край	01.03.2005 г.	4-кз	О некоторых вопросах государственной гражданской службы Ставропольского края
Северо-Западный федеральный округ				
1	Республика Карелия	04.03.2005 г.	857-ЗРК	О некоторых вопросах государственной гражданской службы и правового положения лиц, замещающих государственные должности
2	Архангельская область	23.06.2005 г.	71-4-ОЗ	О государственной гражданской службе Архангельской области
3	Вологодская область	26.04.2005 г.	1261-ОЗ	О регулировании некоторых вопросов государственной гражданской службы Вологодской области
4	Калининградская область	28.06.2005 г.	609	О государственной гражданской службе Калининградской области
5	Ленинградская область	25.02.2005 г.	11-оз	О правовом регулировании государственной гражданской службы Ленинградской области
6	Мурманская область	13.10.2005 г.	660-01-ЗМО	О государственной гражданской службе Мурманской области
7	Новгородская область	12.09.2006 г.	715-ОЗ	О некоторых вопросах правового регулирования государственной гражданской службы Новгородской области и деятельности лиц, замещающих государственные должности Новгородской области

8	Псковская область	05.12.2005 г.	491-оз	О государственной гражданской службе Псковской области
9	Ненецкий автономный округ	01.12.2005 г.	636-ОЗ	О государственной гражданской службе Ненецкого автономного округа
10	Санкт-Петербург	01.07.2005 г.	399-39	О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга
Центральный федеральный округ				
1	Белгородская область	30.03.2005 г.	176	О государственной гражданской службе Белгородской области
2	Брянская область	16.06.2005 г.	46-3	О государственной гражданской службе Брянской области
3	Владимирская область	27.08.2004 г.	135-ОЗ	О государственной гражданской службе Владимирской области
4	Воронежская область	30.05.2005 г.	29-ОЗ	О государственной гражданской службе Воронежской области
5	Ивановская область	06.04.2005 г.	69-ОЗ	О государственной гражданской службе Ивановской области
6	Калужская область	02.06.2006 г.	196-ОЗ	О государственной гражданской службе Калужской области
7	Костромская область	03.05.2005 г.	272-ЗКО	О государственной гражданской службе Костромской области
8	Курская область	09.03.2005 г.	17-ЗКО	О государственной гражданской службе Курской области
9	Липецкая область	30.12.2005 г.	259-ОЗ	О государственной гражданской службе Липецкой области
10	Московская область	11.02.2005 г.	392-5-ОЗ	О государственной гражданской службе Московской области
11	Орловская область	08.02.2005 г.	487-ОЗ	О государственной гражданской службе Орловской области
12	Рязанская область	01.06.2005 г.	46-ОЗ	О государственной гражданской службе Рязанской области
13	Смоленская область	03.05.2005 г.	29-з	О государственных должностях Смоленской области и государственной гражданской службе Смоленской области
14	Тамбовская область	30.03.2005 г.	304-3	Об организации государственной гражданской службы Тамбовской области
15	Тверская область	21.06.2005 г.	89-ЗО	О государственной гражданской службе Тверской области
16	Тульская область	31.10.2005 г.	623-ЗТО	О государственной гражданской службе Тульской области
17	Ярославская область	03.06.2005 г.	30-з	О государственной гражданской службе Ярославской области
18	Москва	26.01.2005 г.	3	О государственной гражданской службе города Москвы

**Численность, укомплектованность должностей  
и среднемесячная заработная плата федеральных  
гражданских служащих по ветвям власти (сентябрь 2011 г.)<sup>1</sup>**

Органы власти	Численность на конец периода		Уком- плекто- ванность должно- стей, %	Среднемесячная зарплата (без социальных выплат)	
	тыс. человек	процент от общей численно- сти рабо- тающих*		тыс. руб.	процент к соответст- ующему периоду предыду- щего года
Федеральные государ- ственные органы**	38,0	81,0	82,8	53,6	101,7
Из них в органах					
законодательной власти	3,1	76,1	93,3	53,6	95,4
исполнительной власти***	29,6	83,6	81,8	51,3	104,1
судебной власти и прокуратуры	2,3	52,5	81,6	49,5	94,7
других государ- ственных органах	1,5	96,9	90,9	71,1	93,2

\* В общую численность работающих в соответствии со штатным расписанием, кроме государственных гражданских служащих, включаются лица, замещающие государственные должности, должности иного вида федеральной государственной службы, должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, а также персонал по охране и обслуживанию зданий.

\*\* Включая Администрацию Президента РФ.

\*\*\* Без МВД России, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю России, Службы внешней разведки России, Федеральной службы безопасности России, Федеральной службы охраны России, Главного управления специальных программ.

<sup>1</sup> В прил. 2–6 представлены данные Федеральной службы государственной статистики. URL : [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/plat9.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/plat9.htm); [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/265.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/265.htm)

**Численность и укомплектованность должностей  
государственных гражданских служащих на региональном  
уровне и муниципальных служащих (сентябрь 2011 г.)**

Численность, укомплектованность	Всего*	Из них в органах		
		законодательной власти	исполнительной власти	судебной власти и прокуратуры
Замещали должности гражданской службы тыс. человек	752,7	7,9	636,3	100,4
Укомплектован- ность**, %	92,4	93,7	91,8	96,0
В том числе:				
в федеральных государственных органах, тыс. человек	542,1	—	454,9	86,6
укомплектован- ность, %	91,5	—	90,7	95,8
в государственных органах субъектов РФ, тыс. человек	210,7	7,9	181,4	13,8
укомплектован- ность, %	94,9	93,7	94,8	97,4
Замещали должности муниципальной службы, тыс. человек	336,4	8,8***	325,2	—
Укомплектован- ность, %	96,5	91,8	96,6	—

\* В общую численность работающих в соответствии со штатным расписанием, кроме государственных гражданских (муниципальных) служащих, включаются лица, замещавшие государственные (муниципальные выборные) должности, должности иного вида федеральной государственной службы, должности, не являющиеся должностями государственной гражданской (муниципальной) службы и персонал по охране и обслуживанию зданий. Включая другие государственные органы субъектов РФ, муниципальные органы.

\*\* Отношение фактической численности работающих к числу должностей по штату.

\*\*\* В органах местного самоуправления с соответствующими функциями.

**Соотношение присваиваемых на федеральной государственной гражданской службе  
классных чинов и дипломатических рангов**

Группа должностей	Классные чины гражданской службы <sup>1</sup>	Классные чины юстиции <sup>2</sup>	Дипломатические ранги <sup>3</sup>	Воинские звания <sup>1</sup>	Специальные звания <sup>1</sup>
Высшие должности	Действительный государственный советник РФ 3-го класса	Действительный государственный советник юстиции РФ 3-го класса	Чрезвычайный и полномочный посланник 1- и 2-го классов	Генерал армии, адмирал флота, генерал-полковник, адмирал	Генерал полиции РФ, действительный государственный советник таможенной службы РФ, генерал полиции, генерал-полковник полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы

<sup>1</sup> В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы федеральным государственным гражданским служащим» // РГ. — 2005. — 3 февр.

<sup>2</sup> В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции!» // РГ. — 2007. — 23 нояб.

<sup>3</sup> В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами» // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5012.

	Действительный государственный советник РФ 2-го класса	Действительный государственный советник юстиции РФ 2-го класса		Генерал-лейтенант, вице-адмирал	Генерал-лейтенант полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Действительный государственный советник РФ 1-го класса	Действительный государственный советник юстиции РФ 1-го класса		Генерал-майор, контр-адмирал	Генерал-майор полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
Главные должности	Государственный советник РФ 3-го класса	Государственный советник юстиции РФ 3-го класса	Советник 1- и 2-го классов	Полковник, капитан 1-го ранга	Полковник полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Государственный советник РФ 2-го класса	Государственный советник юстиции РФ 2-го класса		Подполковник, капитан 2-го ранга	Подполковник полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Государственный советник РФ 1-го класса	Государственный советник юстиции РФ 1-, 2- и 3-го классов		Майор, капитан 3-го ранга	Майор полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы

*Окончание прил. 4*

Группа должностей	Классные чины гражданской службы	Классные чины юстиции	Дипломатические ранги	Воинские звания	Специальные звания
Ведущие должности	Советник государственной гражданской службы РФ 3-го класса	Советник юстиции 3-го класса	Первый секретарь 1- и 2-го классов; второй секретарь 1- и 2-го классов	Капитан, капитан-лейтенант	Капитан полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Советник государственной гражданской службы РФ 2-го класса	Советник юстиции 2-го класса		Старший лейтенант	Старший лейтенант полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Советник государственной гражданской службы РФ 1-го класса	Советник юстиции 1-го класса		Лейтенант	Лейтенант полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
Старшие должности	Референт государственной гражданской службы РФ 3-го класса	Юрист 3-го класса	Третий секретарь, атташе	Младший лейтенант	Младший лейтенант полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Референт государственной гражданской службы РФ 2-го класса	Юрист 2-го класса		Старший прапорщик, старший мичман	Старший Прапорщик полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы
	Референт государственной гражданской службы РФ 1-го класса	Юрист 1-го класса		Прапорщик, мичман	Прапорщик полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы

Младшие должности	Секретарь государственной гражданской службы РФ 3-го класса			Старшина, главный корабельный старшина, старший сержант, главный старшина	Старшина, старший сержант полиции (милиции), внутренней службы, юстиции
	Секретарь государственной гражданской службы РФ 2-го класса			Сержант, старшина первой статьи, младший сержант, старшина второй статьи	Сержант, младший сержант полиции (милиции), внутренней службы, юстиции
	Секретарь государственной гражданской службы РФ 1-го класса			Ефрейтор, старший матрос, рядовой, матрос	Рядовой полиции (милиции), внутренней службы, юстиции

**Перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению<sup>1</sup>**

Код заболеваний по МКБ-10	Наименование и характеристика заболеваний
1. Психические расстройства и расстройства поведения (со средними и тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями)	
F00-F09	<p><i>Органические, включая симптоматические, психические расстройства</i></p> <p>Деменции (слабоумие) разной природы (при болезнях Альцгеймера, Пика, Крейцфельда-Якоба, Гентингтона. Паркинсона, ВИЧ, сосудистая, мультиинфарктная, подкорковая деменция) (распад психических функций вследствие поражения головного мозга)</p> <p>Делирий (как последствие энцефалита, менингита, эпилепсии, системных соматических заболеваний)</p> <p>Органические галлюциноз, кататоническое состояние, бредовое, аффективное (настроения), тревожное, диссоциативное, эмоциональное лабильное (астеническое) расстройства</p> <p>Постэнцефалитный, постконтузионный синдромы</p>
F20-F29	<p><i>Шизофрения, шизотипические и бредовые расстройства</i></p> <p>Шизофрения</p> <p>Шизотипическое расстройство</p> <p>Хронические бредовые расстройства</p> <p>Острые и преходящие психотические расстройства</p> <p>Индуцированное бредовое расстройство</p> <p>Шизоаффективные расстройства</p> <p>другие психотические расстройства</p>

<sup>1</sup> *Об утверждении* Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу РФ и муниципальную службу и ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения : приказ Минздравсоцразвития Рос. Федерации от 14 дек. 2009 г. № 984н // РГ. — 2010. — 22 янв.; *Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем, Десятого пересмотра (МКБ-10)*. URL: <http://www.who.int/classifications/apps/icd/icd10online> (Всемирная организация здравоохранения).

Окончание прил. 5

Код заболеваний по МКБ-10	Наименование и характеристика заболеваний
F30-F39	<p><i>Расстройства настроения</i>  Маниакальный эпизод  Гипомания, мании  Биполярное аффективное расстройство  Депрессивные эпизоды  Рекуррентное депрессивное расстройство  Аффективные расстройства  Циклотимия  Дистимия</p>
F63	<p><i>Расстройства привычек и влечений</i>  Патологические влечения к азартным играм, поджогам (пиромания), воровству (клептомания), трихоттиломания (вырывание волосяного покрова на голове или других частях собственного тела)</p>
F70-F79	<p><i>Умственная отсталость</i>  Олигофрения (дебильность, имбецильность, идиотия) — стойкое, необратимое недоразвитие уровня психической, в первую очередь интеллектуальной деятельности, связанное с врожденной или приобретенной органической патологией головного мозга</p>
2. Психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ	
F10-F19	<p><i>Психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ</i>  Синдромы, состояния, расстройства, вызванные употреблением алкоголя (в том числе делирий в форме «белой горячки»), опиоидов, каннабиоидов, седативных или снотворных средств, кокаина, иных стимуляторов (включая кофеин), галлюциногенов, табака, летучих растворителей, других наркотических и психоактивных веществ</p>
3. Болезни нервной системы	
G 40	<p><i>Эпилепсия</i>  Неоднородная группа заболеваний, клиника хронических случаев которых характеризуется внезапными судорожными повторными приступами, расстройствами сознания, а также развитием слабоумия</p>

**Перечень заболеваний, препятствующих  
назначению на должность судьи<sup>1</sup>**

1. Сирингомиелия и сирингобульбия.
2. Заболевания нервной системы с преимущественным поражением экстрапирамидных структур с выраженными двигательными расстройствами.
3. Заболевания нервной системы с преимущественным поражением пирамидной и мозжечковой системы.
4. Боковой амиотрофический склероз.
5. Дегенеративные заболевания с преимущественным нарушением когнитивных функций (болезнь Альцгеймера, Пика и др.).
6. Эпилепсия и эпилептические синдромы различной этиологии.
7. Рассеянный склероз.
8. Диффузный склероз (лейкоэнцефалит Шильдера и др.).
9. Нервно-мышечные заболевания со стойкими нарушениями функции.
10. Инсульт, последствия со стойкими двигательными и чувствительными нарушениями и расстройствами высших психических функций.
11. Болезни эндокринной системы со стойкими нарушениями функции:
  - синдром врожденной йодной недостаточности;
  - врожденный гипотериоз с диффузным зобом;
  - врожденный гипотериоз без зоба;
  - тиреотоксикоз с диффузным зобом тяжелой формы с эндокринной офтальмопатией III-IV степени;
  - инсулинозависимый сахарный диабет 1 типа, тяжелой формы, лабильного течения;
  - акромегалия средней тяжести и тяжелая форма, активная фаза и гипофизарный гигантизм;

---

<sup>1</sup> *Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи* : постановление Совета судей Рос. Федерации от 26 дек. 2002 г. № 78 // РГ. — 2003. — 24 янв.

- болезнь Иценко-Кушинга средней тяжести и тяжелая форма, синдром Нельсона;
- крайняя степень ожирения, сопровождаемая альвеолярной гиповентиляцией;
- тотальный гипопитуитаризм, тяжелая форма, лабильное течение;
- гипофизарный нанизм;
- новообразования эндокринных органов со стойким нарушением функции.

12. Доброкачественные новообразования с выраженными нарушениями функции центральной нервной системы.

13. Гемобластозы:

- эритремия с постэритремической миелоидной метаплазией селезенки;
- хронический миелолейкоз в фазе акселерации и бластного криза;
- хронический лимфолейкоз, сопровождающийся стойкой анемией;
- лимфогрануломатоз (за исключением практически выздоровевших);
- острый лейкоз (за исключением практически выздоровевших);
- множественная миелома (2-, 3-й стадии);
- гемофилия;
- болезнь Вилли-Бранда;
- идиопатическая тромбоцитопеническая пурпура (при неэффективной спленэктомии);
- болезнь Рандю-Ослера (при геморрагическом синдроме);
- наследственные тромбоцитопатии (при наличии геморрагий).

14. Геморрагические диатезы.

15. Хронические заболевания сердца и перикарда с недостаточностью кровообращения III ст.

16. Ишемическая болезнь сердца: частые приступы стенокардии (ФК III-IV).

17. Гипертоническая болезнь III стадии.

18. Заболевания сердца, сопровождающиеся нарушениями ритма:

— дисфункция синусового узла, А-В блокады с ЧСС менее 50 в 1 минуту или сопровождающиеся обморочными состояниями;

— пароксизмальная желудочковая тахикардия, желудочковая экстрасистолия (III–IV по Лауну);

— удлинение интервала QT на ЭКГ более 440 миллисекунд.

19. Аневризмы и расслоение любых отделов аорты и артерии.

20. Ревматоидный артрит всех стадий.

21. Системная красная волчанка, хронические формы всех стадий.

22. Системная склеродермия, периферическая и висцеральная формы, прогрессирующий системный склероз всех стадий.

23. Выраженные формы хронического гепатита с явлениями печеночной недостаточности 2-, 3-й стадии.

24. Цирроз печени с явлениями портальной гипертензии.

25. Семейный диффузный полипоз толстой кишки с диарейным синдромом и частыми кровотечениями.

26. Болезнь Крона и другие неспецифические колиты с частыми обострениями и повторными кровотечениями.

27. Хронические болезни почек с явлениями хронической почечной недостаточности (ХПН) 2-, 3-й стадии.

28. Нарушение вестибулярной функции, в том числе болезнь Меньера.

29. Стойкое снижение слуха любой этиологии одно- и двустороннее (восприятие шепотной речи менее 3 метров) при невозможности его улучшения электроакустической коррекцией (подбор слуховых аппаратов до уровня восприятия шепотной речи не менее 6 метров).

30. Отсутствие зрения.

31. Хронические и затяжные психические расстройства с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями.

32. Алкоголизм, наркомания, токсикомания.

**Среднемесячная начисленная заработная плата  
государственных гражданских служащих на региональном  
уровне и муниципальных служащих в исполнительных  
органах в 2011 г.  
(Извлечения)**

Средний и предельные показатели размера заработной платы по федеральным округам	Среднемесячная заработная плата служащих, тыс. руб.			Среднемесячная зарплата по экономике, тыс. руб.
	ТОФОИВ*	ОИВ** субъектов РФ	Исполнительно-распределительных органов МСУ	
<b>РФ в целом</b>	<b>25,4</b>	<b>38,4</b>	<b>25,7</b>	<b>24,5</b>
<b>Центральный</b>	<b>23,9</b>	<b>42,1</b>	<b>24,9</b>	<b>30,6</b>
Лидер	31,0 (г. Москва)	52,4 (г. Москва)	45,5 (г. Москва)	51,3 (г. Москва)
Аутсайдер	19,1 (Ивановская обл.)	21,6 (Костромская обл.)	14,9 (Тамбовская обл.)	14,4 (Брянская обл.)
<b>Северо-Западный</b>	<b>28,0</b>	<b>46,5</b>	<b>29,0</b>	<b>27,4</b>
Лидер	46,6 (Ненецкий АО)	108,6 (Ненецкий АО)	94,3 (Ненецкий АО)	48,5 (Ненецкий АО)
Аутсайдер	20,5 (Новгородская обл.)	24,7 (Псковская обл.)	11,9 (Псковская обл.)	16,2 (Псковская обл.)
<b>Южный</b>	<b>21,1</b>	<b>35,9</b>	<b>23,1</b>	<b>17,8</b>
Лидер	21,9 (Астраханская обл.)	39,9 (Краснодарский край)	26,8 (Краснодарский край)	18,9 (Краснодарский край)
Аутсайдер	19,1 (Республика Калмыкия)	20,5 (Республика Калмыкия)	15,7 (Республика Калмыкия)	12,4 (Республика Калмыкия)
<b>Северо-Кавказский</b>	<b>20,0</b>	<b>24,8</b>	<b>17,6</b>	<b>13,7</b>
Лидер	22,5 (Чеченская Республика)	29,2 (Ставропольский край)	19,7 (Ставропольский край)	15,9 (Ставропольский край)
Аутсайдер	18,9 (Карачаево-Черкессия республика)	20,2 (Республика Дагестан)	14,7 (Республика Чеченская)	10,7 (Республика Дагестан)

**Окончание прил. 7**

Средний и предельные показатели размера заработной платы по федеральным округам	Среднемесячная заработная плата служащих, тыс. руб.			Среднемесячная зарплата по экономике, тыс. руб.
	ТОФОИВ*	ОИВ** субъектов РФ	Исполнительно-распределительных органов МСУ	
<b>Приволжский</b>	<b>21,18</b>	<b>27,2</b>	<b>19,8</b>	<b>17,8</b>
Лидер	23,4 (Пермский край)	39,1 (Самарская обл.)	24,4 (Самарская обл.)	20,3 (Пермский край)
Аутсайдер	19,4 (Республика Мордовия)	19,9 (Республика Чувашия)	13,3 (Республика Чувашия)	13,3 (Республика Мордовия)
<b>Уральский</b>	<b>27,2</b>	<b>52,4</b>	<b>42,7</b>	<b>29,4</b>
Лидер	46,1 (Ямало-Ненецкий АО)	86,1 (Ямало-Ненецкий АО)	81,9 (Ямало-Ненецкий АО)	58,7 (Ямало-Ненецкий АО)
Аутсайдер	22,3 (Курганская обл.)	26,7 (Курганская обл.)	14,5 (Курганская обл.)	15,2 (Курганская обл.)
<b>Сибирский</b>	<b>27,9</b>	<b>33,1</b>	<b>23,8</b>	<b>21,7</b>
Лидер	34,9 (Республика Тыва)	37,7 (Забайкальский край)	30,6 (Иркутская обл.)	26,8 (Красноярский край)
Аутсайдер	22,9 (Алтайский край)	27,4 (Алтайский край)	15,2 (Алтайский край)	14,2 (Алтайский край)
<b>Дальневосточный</b>	<b>37,5</b>	<b>53,8</b>	<b>37,9</b>	<b>30,6</b>
Лидер	64,5 (Чукотский АО)	76,8 (Чукотский АО)	61,1 (Чукотский АО)	51,4 (Чукотский АО)
Аутсайдер	29,4 (Еврейская АО)	29,5 (Еврейская АО)	27,1 (Еврейская АО)	24,5 (Еврейская АО)

\* ТОФОИВ — территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;

\*\* ОИВ — органы исполнительной власти субъектов РФ.

**Среднемесячная начисленная заработная  
плата, численность и укомплектованность должностей  
гражданских служащих федеральных государственных  
органов в сентябре 2011 г.  
(Извлечения)**

Орган власти	Среднемесячная заработная плата		Численность на конец периода, тыс. человек	Укомплекто- ванность должностей, %
	Руб.	% (к соответ- ствующему периоду предыдущего года)		
Администрация Президента РФ	87 167	100,2	1 496	77,0
Совет Федерации	59 700	102,8	1 105	95,8
Государственная Дума	50 233	91,0	1 964	92,0
Аппарат Правитель- ства РФ	86 654	93,0	1 293	89,0
МЧС России	56 424	156,4	431	83,7
МИД России	56 163	95,8	3 118	95,1
Министерство обо- роны России	57 705	113,4	1 590	60,7
Управление делами Президента РФ	75 175	97,3	490	95,1
Минздравсоцразвития	61 934	107,8	830	86,8
Минкультуры	44 135	93,6	302	76,5
Минобрнауки	52 163	143,6	727	86,7
Минприроды	47 215	94,1	371	85,1
Минпромторговли	45 133	102,9	953	93,1
Минрегионразвития	56 950	128,7	699	89,6
Минкомсвязь	52 268	100,1	364	83,7
Минсельхоз	46 011	113,5	572	89,8
Минспорттуризм	46 238	77,6	295	81,9
Минтранспорт	47 746	101,0	494	85,0
Минфин	64 467	101,2	1 302	87,3
Минэкономразвития	51 571	104,6	1 729	86,3
Минэнергетики	44 443	99,4	411	85,3
Федеральная антимо- нопольная служба	45 149	89,0	575	95,5



*Окончание прил. 8*

Орган власти	Среднемесячная заработная плата		Численность на конец периода, тыс. человек	Укомплектованность должностей, %
	Руб.	% (к соответствующему периоду предыдущего года)		
Федеральная таможенная служба	38 359	102,3	961	91,4
Росалкогольрегулирование	54 848	89,1	252	64,0
Ростариф	44 685	93,1	438	81,4
Росфинмониторинг	57 550	133,7	313	78,4
Федеральная служба по финансовым рынкам	39 241	81,4	381	78,4
Роскосмос	34 164	93,9	217	95,6
Росграница	51 249	96,9	125	70,2
Росрыболовство	35 198	101,7	264	86,8
Конституционный суд	71 213	91,9	255	75,2
Верховный суд	55 433	99,8	688	70,1
Высший арбитражный суд	50 883	83,4	389	93,1
Генеральная прокуратура	38226	101,6	452	92,8
Следственный комитет	40 738	109,3	96	85,0
Счетная палата РФ	78 994	91,6	1 099	89,7
Центральная избирательная комиссия	55 343	105,6	225	93,0
Аппарат Уполномоченного по правам человека	41 580	97,3	192	96,0

*Приложение 9*

**Среднемесячная начисленная заработная плата государственных гражданских служащих на региональном уровне и муниципальных служащих в 2011 г.**

*(Извлечения)*

Категория служащих	Зарплата, тыс. руб.	Процент к соответствующему периоду предыдущего года
Гражданские служащие	28,5	105,0
В том числе:		
в федеральных государственных органах	24,9	102,8
в государственных органах субъектов РФ	37,6	108,9
Муниципальные служащие	25,9	107,4

## Примерная структура должностного регламента<sup>1</sup>

### Титульный лист (основные реквизиты):

- название государственного органа;
- гриф утверждения;
- дата утверждения;
- название документа;
- наименование структурного подразделения;
- наименование должности, категория, группа, код должности.

### I. Общие положения

1.1. Наименование должности и структурного подразделения государственного органа.

1.2. Категория и группа должности. Код должности по реестру.

1.3. Назначение должности.

*Описание миссии должности, места должности в государственном органе.*

1.4. Порядок назначения на должность. Порядок освобождения от должности.

*Подробное описание порядка назначения и освобождения от должности (скорее всего, иного акта, регламентирующего данные порядки в государственном органе не будет).*

1.5. Подчиненность (в том числе функциональная), подотчетность.

*Все возможные варианты подчиненности и подотчетности.*

---

<sup>1</sup> Заимствовано из: *Зенков М. Ю.* Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы : практикум. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2006. — С. 93–96. Одна из первых разработок формы должностного регламента (комплексный план должности) была представлена в кн.: *Кадровый маркетинг: Технология набора и отбора кадров для государственной службы : метод. рекомендации / отв. ред. В. С. Диев и [др.].* — Новосибирск : СибАГС, 1996. — С. 17–21.

## **II. Описание должности**

### **2.1. Должностные права.**

*Подробное описание всех прав по должности, без указания на наличие общих для всех государственных (в т.ч. гражданских) служащих прав.*

### **2.2. Должностные обязанности.**

*Подробное описание всех должностных обязанностей, всех вариантов распределения обязанностей (иные, кроме установленных должностным регламентом, обязанности гражданский служащий исполнять не вправе).*

### **2.3. Ответственность.**

*Описание всех возможных вариантов составов правонарушений (в том числе преступлений) с обязательными отсылками на конкретные нормативные правовые акты, в которых эти составы определены.*

**2.4. Перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа.**

*Описание только тех услуг, в предоставлении которых участвует (или может участвовать) гражданский служащий, замещающий данную должность.*

## **III. Принятие решений и организация служебного взаимодействия**

**3.1. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения.**

*Исчерпывающий перечень (без указания «и т. д.», «и т. п.»).*

**3.2. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений.**

*Исчерпывающий перечень.*

**3.3. Сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений.**

*Обязательно указывать конкретные сроки (до минут) и процедуры без ссылки на соответствующие нормативные пра-*

*новые акты (сам должностной регламент вырабатывается на основе комплекса нормативных правовых актов).*

3.4. Порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также организациями.

*Исчерпывающее описание порядка взаимодействия.*

#### **IV. Квалификационные требования**

4.1. К уровню и характеру знаний.

*Обязательна расшифровка уровня знаний (например, не «знание Конституции РФ», а «знание основ конституционного строя РФ»).*

4.2. К уровню и характеру навыков.

4.3. К образованию.

*В данном разделе должны быть указаны все возможные направления профессиональной подготовки, формирующие соответствующие должности знания, навыки и умения.*

4.4. К стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работу по специальности.

*В первую очередь должны быть указаны минимальные требования к стажу государственной службы (до 5 лет — для должностей категории «руководители», менее 5 лет — для иных должностей). В случае необходимости (особенно для старшей группы должностей) может быть указан опыт работы по специальности.*

#### **V. Показатели эффективности и результативности деятельности**

**Подпись лица, разработавшего должностной регламент**

*Разработку должностного регламента должна вести кадровая служба государственного органа.*

**Лист ознакомления**

*Подпись лица, замещающего должность государственной гражданской службы, дата ознакомления*

*Приложение 11*

**Динамика численности гражданских и муниципальных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование (в 2003–2010 гг.)**

Год	Федеральные гражданские служащие		Гражданские служащие субъектов РФ		Муниципальные служащие	
	Всего, человек	Процент от штатной численности	Всего, человек	Процент от штатной численности	Всего, человек	Процент от штатной численности
2003	78 394	17,8	19 319	14,4	20 320	13,6
2003	74 254	18,1	19 550	10,4	22 073	7,3
2005	85 651	15,2	22 824	12,1	29 658	9,6
2006	144 637	24,5	29 360	14,7	46 700	13,6
2007	163 896	27,0	35 549	16,3	46 680	12,9
2008	156 283	25,3	42 850	18,0	49 426	13,4
2009	137 684	21,6	37 664	16,2	42 040	11,6
2010	127 972	20,3	41 573	18,4	45 517	12,6

**Уведомление представителя нанимателя о фактах  
обращения в целях склонения государственного  
гражданского служащего к совершению  
коррупционных правонарушений**

Руководителю государственного органа  
(территориального органа)

\_\_\_\_\_  
(Ф.И.О.)

от

\_\_\_\_\_  
(Ф.И.О. гражданского служащего, должность,  
структурное подразделение)

1. Уведомляю о факте обращения в целях склонения меня к коррупционному правонарушению со стороны

\_\_\_\_\_  
(Указывается Ф. И.О., должность, все известные сведения о физическом (юридическом) лице, склоняющем к правонарушению)

2. Склонение к правонарушению производилось в целях осуществления мною

\_\_\_\_\_  
(Указывается сущность предполагаемого правонарушения — злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами)

3. Склонение к правонарушению осуществлялось посредством

\_\_\_\_\_  
(Способ склонения: подкуп, угроза, обман, насилие и т. д.)

4. Склонение к правонарушению произошло в \_\_\_ ч. \_\_\_ м. «\_\_»  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г. в \_\_\_\_\_  
(Город, адрес)

5. Склонение к правонарушению производилось

\_\_\_\_\_  
(Обстоятельства склонения: телефонный разговор, личная встреча, почтовое отправление и др.)

\_\_\_\_\_  
(Дата заполнения уведомления)

\_\_\_\_\_  
(Подпись)

*Приложение 13*

**Дисциплинарные взыскания на государственной  
гражданской, муниципальной и военной службе**

Государственная гражданская служба	Муниципальная служба	Военная служба
Замечание	Замечание	
Выговор	Выговор	Выговор
Предупреждение о неполном должностном соответствии		Предупреждение о неполном служебном соответствии
Освобождение от замещаемой должности гражданской службы		
Увольнение с гражданской службы	Увольнение с муниципальной службы	Досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта
		Строгий выговор
		Лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег
		Лишение нагрудного знака отличника
		Снижение в воинской должности
		Снижение в воинском звании на одну ступень
		Снижение в воинском звании на одну ступень с понижением в воинской должности
		Отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования
		Отчисление с военных сборов
		Дисциплинарный арест

*Учебное издание*

**Максим Юрьевич Зенков**

**Государственная  
и муниципальная служба**

**Учебное пособие**

для дистанционной формы обучения  
и самостоятельной работы

по специальности 080504.65 и направлению

081100.65 — Государственное и муниципальное управление

Редактор Л. Н. Шипицина

Корректор О. А. Уколова

Технический редактор А. А. Дроздецкий

Подписано в печать 03.09.2012. Бумага офсетная. Печать RISO.

Гарнитура Times New Roman.

Формат 60x84 1/16. Уч.-изд. л. 18,66. Усл. п. л. 20,46. Тираж 147 экз. Заказ 74.  
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.