

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Современные образовательные технологии»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ А.В. Прохоров

_____ 2019 г.

Особенности правового регулирования деятельности государственных
гражданских служащих Российской Федерации

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.03.01.2019.81032. ВКР

Руководитель работы

доцент кафедры СОТ

_____ Н.Г. Деменкова

_____ 2019 г.

Автор работы

студент группы ДО–510

_____ Ю.З. Кабирова

_____ 2019 г.

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры СОТ

_____ Е.Н. Бородина

_____ 2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

Кабирова Ю.З. Особенности правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации. – Челябинск: ЮУрГУ, 2019, ДО–510, 90 с., библиогр. список – 70 наим., 4 прил., 10 л. плакатов ф. А4.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с поступлением и прохождением государственной гражданской службы.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование вопросов регулирования деятельности государственных гражданских служащих, в том числе формирование и обоснование теоретических и практических выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих.

В работе рассмотрены теоретико-правовые положения государственной гражданской службы Российской Федерации, а также вопросы правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих. На основе проведенного исследования выработаны основные направления решения отдельных проблем, возникающих в деятельности государственных гражданских служащих.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	9
1.1 Понятие государственной гражданской службы Российской Федерации	9
1.2 Особенности поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.....	17
1.3 Особенности прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации.....	30
2 ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	37
2.1 Федеральное законодательство, регулирующее деятельность государственных гражданских служащих	37
2.2 Законодательство Челябинской области, регулирующее деятельность государственных гражданских служащих	52
3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	59
3.1 Проблемы осуществления наставничества и подготовки государственных гражданских служащих.....	59
3.2 Основные направления противодействия коррупции в сфере государственной гражданской службы	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	72
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Основные понятия и элементы государственной гражданской службы	76
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Особенности поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации.....	78
ПРИЛОЖЕНИЕ В. Основные понятия, элементы прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации	85
ПРИЛОЖЕНИЕ Г. Отдельные элементы государственной гражданской службы Российской Федерации	87

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследований в области государственной гражданской службы определяется нацеленностью современного общества на такие принципы как открытость, демократизация, интеграция. Эффективность деятельности государственной гражданской службы определяет во многом качество жизни всего общества. Отсюда возникает потребность в высокоэффективном государственном управлении.

В настоящее время в России осуществляется формирование эффективной системы государственной гражданской службы, поиск технологий ее грамотного управления и успешного функционирования ее элементов, осуществляется заимствование лучших международных практик для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным международным принципам и стандартам уровень государственного управления. В рамках данного вопроса проводится реформирование государственной гражданской службы, совершенствование законодательных актов.

Вместе с тем, существует ряд нерешенных вопросов, требующих внимания, по причине либо отсутствия нормативного регулирования, либо неэффективности существующих инструментов решения проблем.

Примером такой проблемной области, на наш взгляд, является отсутствие в федеральном законодательстве, регулирующем государственную гражданскую службу, положений об институте наставничества.

Также важной проблемой является высокая коррумпируемость государственной гражданской сферы. По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, количество зарегистрированных преступлений коррупционной направленности составило в 2018 году 30,5 тыс., что на 2,9 % выше, чем в 2017 году. При этом ущербы от коррупционных правонарушений оцениваются экспертами по-разному: от 1,5 трлн. рублей, по данным Счетной палаты Российской Федерации, до 8–10 трлн. рублей в год, по информации экс-депутата Государственной думы Российской Федерации Геннадия Гудкова¹.

Количество уголовных дел только по ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации («Получение взятки»), по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2018 году выросла по сравнению с 2017 годом на 9,8 % и составила 3 499 преступлений за год².

Предотвращением коррупционных правонарушений в сфере государственных отношений, по нашему мнению, может служить ужесточение мер, применяемых к государственным гражданским служащим, уволенным в этой связи. Требуется пересмотреть положения законодательства о государственной гражданской

¹ Медийный портал «Рамблер» – <https://news.rambler.ru/other/41381361-skolko-rossiya-teryayet-iz-za-korruptsii/>.

² Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации – <http://crimestat.ru/>.

службе, в частности, в отношении антикоррупционных мер на предмет исключения повторного поступления государственных гражданских служащих, уволенных в связи с утратой доверия.

Необходимость качественного реформирования государственной гражданской службы часто звучат в выступлениях Президента Российской Федерации, текстах стратегических документов, что еще раз подчеркивают их важность.

Так, внедрение института наставничества является одним из мероприятий реформирования государственной гражданской службы в рамках стратегических документов социально-экономического развития Российской Федерации (например, «Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации). Также Указом Президента Российской Федерации от 21.02.2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» закреплено указание утвердить в 6-месячный срок положение о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации.

Необходимость решения проблем коррумпированности подчеркивается в Указе Президента Российской Федерации от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы», Указе Президента Российской Федерации от 15.07.2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» и др.

Таким образом, выбор темы выпускной квалификационной работы обусловлен необходимостью теоретического и практического изучения особенностей нормативного регулирования государственных гражданских служащих и поиском путей решения существующих проблемных вопросов.

В качестве теоретической базы в рамках исследования стали труды Я.С. Гостева, Г.В. Атаманчука, Н.М. Коркунова, С.Г. Киселева, В.Ю. Войтовича, А.В. Оболонского, Ю.А. Тихомирова, В.Д. Граждана, Ю.Н. Старилова, А.Ф. Ноздрачева и других.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование вопросов регулирования деятельности государственных гражданских служащих, в том числе формирование и обоснование теоретических и практических выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих.

Для достижения поставленной цели следует решить ряд задач, а именно:

- 1) определить понятие государственной гражданской службы Российской Федерации;
- 2) изучить особенности поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации;
- 3) изучить особенности прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации;
- 4) изучить федеральное законодательство, регулирующее деятельность государственных гражданских служащих;

- 5) изучить законодательство Челябинской области, регулирующее деятельность государственных гражданских служащих;
- 6) исследовать проблемы осуществления наставничества и подготовки государственных гражданских служащих;
- 7) выработать рекомендации в сфере противодействия коррупции.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с поступлением и прохождением государственной гражданской службы.

Предметом исследования является совокупность нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных гражданских служащих.

В качестве методов исследования нами выбраны методы анализа, сравнения, классификации.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные труды и содержащиеся в них положения регулирования деятельности государственных гражданских служащих, теории конституционного, гражданского, административного и уголовного права, а также материалы докладов научно-практических конференций, научных исследований и другое.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты и подзаконные акты Челябинской области.

Новизна исследования с научной точки зрения заключается в изучении пробелов нормативного регулирования деятельности государственных гражданских служащих и выработке путей их устранения с точки зрения законодательного закрепления и практических решений.

Значимость исследования с теоретической точки зрения состоит в детальном изучении основ государственной гражданской службы, а также нормативного регулирования деятельности государственных гражданских служащих, что позволит использовать результаты исследования при изучении аналогичных вопросов.

Практическое значение исследования заключается в возможности дальнейшего использования сформированных выводов и практических предложений для реформирования системы государственной гражданской службы в части правового регулирования деятельности государственных гражданских служащих.

Структура исследования определена его целью и задачами и состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и списка использованных источников и литературы.

1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1 Понятие государственной гражданской службы Российской Федерации

Изучению правового регулирования государственной гражданской службы, а также анализу проблем в изучаемой области и выработки предложений по их решению предшествует детальное изучение сущности государственной гражданской службы. В настоящее время изучению понятия государственной гражданской службы посвящено множество исследований. Поэтому с целью всестороннего изучения вопроса обратимся к ним.

Для всестороннего анализа понятия государственной гражданской службы рассмотрим определение дефиниции «служба». По мнению Я.С. Гостева, службу можно определить как вид общественной деятельности граждан, занятие служащего, его место в соответствующем органе. Также автор исследований приводит понятие службы, определяемое В. Далем как вид трудовой деятельности или работы, которая соотносится с такими категориями и ценностями, как жизнь для соотечественников и граждан, польза социуму, готовность к делу³.

Как отмечает С.Г. Киселев, государство, как часть общества, является особой организацией публичной политической власти, обладающая аппаратом управления и принуждения и, представляя общество, одновременно управляет им⁴. Соответственно, для управления обществом государству необходим аппарат государственных служащих – тех, кто будет осуществлять полномочия и функции государства.

Вместе с тем, Г.В. Атаманчук отмечает, что государственная служба включает в себя практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства⁵.

Известным отечественным юристом Н.М. Коркуновым государственная служба определена как любая деятельность человека, направленная на пользу государства, при этом несмотря на добровольный характер поступления государственных служащих на службу, содержание ее заключается в юридической обязанности, таким образом, по мнению исследователя государственная служба является особым публично-правовым отношением служащего к государству, которое основано на подчинении и является обязательной деятельностью, совершаемой от имени государства и направленной на решение определенной задачи государственной деятельности⁶.

³ Гостев, Я.С. Государственная гражданская служба: сущность, цели, задачи / Я.С. Гостев // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки, 2018. – №5(21). – С. 234–236.

⁴ Киселёв, С.Г. Государственная гражданская служба: учебное пособие / С.Г. Киселев. – М., 2010. – 182 с.

⁵ Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография / Г.В. Атаманчук. – М.: Издательство РАГС, 2002 г. – 113 с.

⁶ Коркунов, Н.М. Российское государственное право: Введение и общая часть / Н.М. Коркунов. – СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. – 573 с.

По мнению С.Г. Киселева, государственная служба рассматривается как комплексный правовой и социальный институт, который функционирует для реализации компетенций (полномочий) государственных органов и государственных должностей. Основным инструментом осуществления указанных полномочий являются государственные служащие².

Похожее определение государственной службы приводит В.Ю. Войтович, который отмечает, что государственная служба представляет собой вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности обслуживающего характера, цель которой заключается в содействии реализации задач и функций того государственного органа, службы или учреждения⁷.

Известный отечественный политолог А.В. Оболонский рассматривает государственную службу как подвид трудовой деятельности, которая направлена на практическую реализацию сотрудниками обязанностей, функций и задач государственных органов⁸.

Российским ученым-правоведом Ю.А. Тихомировым отмечается такой важный признак государственной службы как непрерывность служебной деятельности органов и институтов публичной власти⁹.

Отметим, что Федеральным законом от 27.05.2003 г. № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58–ФЗ) государственная служба определена как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, ее субъектов, федеральных органов власти, а также органов власти субъектов Российской Федерации¹⁰.

В соответствии с Федеральным законом № 58–ФЗ выделяют такие виды государственной службы, как государственная гражданская служба, военная и иные виды государственной службы.

Каждый вид государственной службы обладает особенностями, наделяя государственных служащих определенным набором прав и обязанностей. Однако существует ряд признаков, который объединяет элементы государственной службы, что обеспечивает единство государственной службы:

- 1) схожие условия и размеры оплаты труда, социальные гарантии;
- 2) при прохождении государственной службы устанавливаются ограничения и ограничения. Для всех государственных служащих установлены запреты при прохождении государственной службы;

⁷ Войтович, В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / В.Ю. Войтович. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. – 286 с.

⁸ Оболонский, А.В. Государственная служба: комплексный подход: учебник / А.В. Оболонский. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. – 512 с.

⁹ Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2005. – 89 с.

¹⁰ Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

3) стаж, исчисляемый при прохождении различных видов государственной службы, учитывается как общий стаж государственной службы.

Основным законом, регламентирующим государственную гражданскую службу в Российской Федерации, является федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79–ФЗ). В соответствии с указанным нормативным правовым актом государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации¹¹.

В качестве примеров государственной гражданской службы можно привести деятельность в Правительстве Российской Федерации, исполнительных органах субъектов Российской Федерации и законодательных органах.

Для того, чтобы понять в чем отличие государственной гражданской службы от других видов, дадим определение элементов государственной службы (военная и иные виды государственной службы), названных в Федеральном законе № 79–ФЗ. Так, в соответствии с Федеральным законом от 28.03.1998 г. № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» военная служба представляет собой особый вид государственной службы, которая реализуется гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации (отдельные ее виды перечислены в указанном федеральном законе)¹². Кроме указанных выше видов государственной службы в Федеральном законе № 79–ФЗ существуют иные ее виды службы, прямо не обозначенные в нем.

По мнению А.А. Гайдара, иным видам государственной службы присущи такие признаки, как прохождение в государственном органе, связанном с правоохранной деятельностью, например, охраной пожарной, природоохранной и иной безопасности¹³.

Рассмотрим подробнее понятие государственной гражданской службы.

Как отмечает В.Д. Граждан, изучение теории государственной гражданской службы происходит по 4 основным направлениям:

- деятельностно-функциональному;
- структурно-институциональному;
- кадроведческому;

¹¹ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

¹² Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». – СПС «Консультант Плюс».

¹³ Гайдар, А.А. Понятие «гражданский государственный служащий» в законодательстве России / А.А. Гайдар // Волжский университет имени В.Н. Татищева (институт). – 2018. – 192–197 с.

– административному менеджменту¹⁴.

В деятельностно-функциональном направлении основными отличительными признаками государственной гражданской службы являются профессиональная деятельность и ее структурирование в соответствии с социальными потребностями. При этом, дифференциация государственной гражданской службы зависит от ветвей и уровней власти, от выполняемых в зависимости от этого государственных органами различных функций. Большое внимание в изучении данного направления уделяется поиску эффективных технологий подготовки, принятию и выполнению управленческих решений, улучшению технологий информационного обеспечения государственной гражданской службы, совершенствованию системы документооборота и хранения документации.

Структурно-институциональное направление определяет государственную гражданскую службу как процесс формирования государственного аппарата по различным ветвям и уровням власти, координацию его деятельности как по горизонтали, так и по вертикали. Предметом изучения в рамках данного направления является процесс формирования структуры государственного управления, формы учреждения государственных должностей гражданской службы, иерархия аппарата государства, а также отношения, возникающие между аппаратом и политическим руководством, группами давления, населением, и общественным мнением в целом.

В рамках кадроведческого направления изучаются различные модели коллективного или индивидуального поведения государственных гражданских служащих, исследуются отношения руководителей и их подчиненных в аппаратной иерархии. Предметом исследования являются вопросы служебного роста, формирования кадрового состава, профессиональной подготовки государственных гражданских служащих.

Наконец, административный менеджмент нацелен на адаптацию эффективных управленческих технологий предпринимательской сферы к специфике государственной гражданской службы для того, чтобы интересы населения были приоритетной задачей системы государственных органов.

Я.С. Гостев выделяет в качестве основных признаков государственной гражданской службы ее направленность на выполнение государственных задач и функций, нацеленность на практическую реализацию этих задач и функций, выступая от имени государства. При этом, по мнению автора, государственная гражданская служба выступает для ее служащих профессией, т. е. деятельностью, которая осуществляется на основе специфических знаний, умений и навыков.

Вместе с тем, авторы исследований предлагают различные версии интерпретации целей государственной гражданской службы.

Например, Ю.Н. Стариков определяет в качестве целей государственной гражданской службы практическую реализацию функций государства, решение

¹⁴ Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан. – М.: КНОРУС, 2007. – 496 с.

его задач, обеспечение гарантии благосостояния общества, а также реализацию публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и законах субъектов государства¹⁵.

А.Ф. Ноздрачев, в свою очередь, выделяет следующие цели государственной гражданской службы:

- 1) структурирование, построение порядка функционирования аппарата государственных органов;
- 2) установление требований к функциям и полномочиям, к системе государственных гражданских должностей;
- 3) обеспечение государственных гражданских служащих необходимыми условиями для исполнения должностных обязанностей: экономическими, социальными и правовыми гарантиями государственной гражданской службы¹⁶.

По мнению авторов, главной целью государственной гражданской службы является реализация основных государственных функций, а также законных прав и интересов общества в целом, а также каждого отдельного гражданина в частности.

Стоит также отметить, что основные элементы трудовых отношений, которые являются привычными для большинства людей, существуют также и в системе государственной гражданской службы. Основные из них представлены на рисунке А.1 (Приложение А).

Вместе с тем, в связи с федеративным устройством государства государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Такое разделение подразумевает наличие особенностей деятельности федеральных и региональных органов власти, например, разные цели, уровни полномочий и степень влияния.

Государственная гражданская служба, как и любая структура, подчиняется определенным правилам, в качестве которых выступают принципы государственной гражданской службы.

Анализ работ авторов исследований позволил сделать вывод, что принципами государственной гражданской службы являются основополагающие требования к поведению государственных гражданских служащих при осуществлении профессиональной деятельности. Рассмотрим подробнее основные из принципов государственной гражданской службы, предусмотренные федеральным законодательством Российской Федерации.

Одним из самых важных принципов государственной гражданской службы, на наш взгляд, является приоритетный статус прав и свобод человека и гражданина. Целью деятельности государственных органов власти является выполнение

¹⁵ Стариков, Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Стариков. – М.: Юрайт, 2014. – 546 с.

¹⁶ Ноздрачев, А.Ф., Меры профилактики и контроля конфликта интересов по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев, А.С. Автономов // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 4–14.

государственных функций. Все функции государства так или иначе направлены на обеспечение гарантий прав человека и гражданина.

Вместе с тем, система государственных органов (как федеральных, так и региональных) является единым механизмом с взаимосвязанными и взаимозависимыми элементами, которые призваны обеспечивать общие цели государства. Отсюда вытекает следующий принцип государственной гражданской службы, определенный Федеральным законом № 79–ФЗ – единство правовых и организационных основ федеральной и региональной государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Особенностью федеративного устройства Российской Федерации в соответствии с основным законом является единая система власти и целостность государства, разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Отсюда следует, что основы деятельности государственных органов всех уровней должны быть едины.

Отметим, что одним из важных и обязательных условий эффективного выполнения государственных функций является профессиональные и компетентные сотрудники, обладающие определенными (в некоторых случаях специфичными) знаниями, умениями и навыками.

Также в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ принципы государственной гражданской службы закрепляют определенные права и основные гарантии государственных гражданских служащих.

1. Равные возможности поступления и прохождения государственной гражданской службы лицам, владеющим государственным языком государства, независимо от определенных признаков и обстоятельств (таких как пол, раса, имущественное и должностное положение, место жительства и другое). Такое право одновременно является конституционным правом граждан, при этом существующие ограничения и запреты государственной гражданской службы не ущемляют данное право граждан, поскольку являются требованиями к государственным гражданским служащим, исключающими неэффективное или противоречащее закону выполнение государственных функций.

2. Стабильность государственной гражданской службы. Для обеспечения непрерывной деятельности системы органов власти государство наделяет рядом гарантий своих сотрудников. Например, государственные гражданские служащие имеют определенный набор гарантий в случае реорганизации или ликвидации государственного органа, а также при сокращении должностей гражданской службы.

3. Доступность информации о государственной гражданской службе. Ввиду того, что государственные органы осуществляют выполнение функций государства информация о государственной гражданской службе должны быть доступна всем, за исключением информации, составляющей государственную тайну.

4. Защита от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность государственных гражданских служащих. Для осуществления своих полномочий государственные гражданские служащие в своей профессиональной

деятельности должны иметь защиту государства от любого вида давления или иного неправомерного воздействия.

И последним в перечне принципов государственной гражданской службы является принцип взаимодействия с основными потребителями государственных функций – общественными объединениями и гражданами, так как основным направлением (в прямом или косвенном виде) деятельности большинства государственных органов является социальная направленность.

Исполнение государственной гражданской службы осуществляет государственный гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, осуществляющий полномочия государственного органа.

Для определения профессионального статуса государственного служащего устанавливаются должности. Как отмечает в своем исследовании О.Ф. Король, должность можно определить как организационно-правовую категорию, суть которой заключается в совокупности обязанностей, полномочий, ответственности¹⁷.

Также автором выделяются следующие подходы к определению «государственная должность».

1. Функциональный подход, который рассматривает должность как часть государственной гражданской службы в ее функциональном проявлении. В логике данного подхода Г. Петровым, С. Студеникиным должность определена как определенное место и роль служащего в государственном органе, установленное совокупностью его прав и обязанностей, для непрерывного исполнения государственных функций.

2. Организационный подход, интерпретирующий должность как структурную единицу органа государственной власти. В данном случае должность включает в себя совокупность задач, выполняемых схожей группой должностей. В рамках данного подхода Ю. Битяк рассматривает понятие должности государственной службы как простой элемент организационной структуры, совокупность прав и обязанностей, определяющих место служащего в решении организационно-управленческих проблем, что является основным назначением должности.

3. Статусно-правовой подход, характеризующий должность как способ передачи функций и полномочий от органа государственной власти тому, кто непосредственно их выполняет до конечного потребителя. Так, в рамках данного подхода М. Тихомиров отмечает, что государственная должность определяет обязанности граждан по выполнению компетенций государственного органа (функциональный аспект должности), в свою очередь, она обеспечивается заработной платой (финансовый аспект должности), образуется в соответствии с действующим законодательством (правовой аспект должности), а также предусматривает определенную ответственность за выполнение должностных

¹⁷ Король, О.Ф. К вопросу определения дескрипторов социальной компетентности государственных служащих: дефиниция понятий «государственная служба» и «государственная должность» / О.Ф. Король // Проблемы современного педагогического образования. – 2016. – № 50-4. – С. 329–335.

обязанностей (статусный аспект должности)¹⁷.

В соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ должности государственной гражданской службы учреждаются соответствующими уровнями нормативных и подзаконных актов: федеральные должности – федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, должности гражданской службы принято подразделять на категории и группы в зависимости от специализации профессиональной деятельности, иерархии, функционального назначения компетенций, объема полномочий и ответственности, а также квалификационных требований. Соотношение категорий и групп должностей гражданской службы представлено на рисунке А.2 (Приложение А).

Руководители органов власти выполняют функции управления, координации и администрирования деятельности органа власти. Для содействия работе руководителей выделена отдельная категория государственных гражданских служащих – помощники (советники).

Основные функции государственного органа выполняют специалисты, тогда как категория обеспечивающих специалистов выполняет организационные, информационные, документационные, финансово-экономические, хозяйственные и иные функции, не связанные с основной деятельностью государственного органа.

Для каждой из категории должностей установлены различные уровни – группы должностей, для определения различного уровня полномочий каждой категории (уровня) должностей.

Также гражданским служащим в зависимости от группы занимаемой должности присваиваются классные чины. Перечень классных чинов федеральных и региональных государственных служащих представлены в таблице А.1 (Приложение А).

При этом, законодательством предусмотрен определенный порядок присвоения отдельных классных чинов: действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса – Президентом Российской Федерации; государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса в федеральных органах исполнительной власти – Правительством Российской Федерации. Классные чины гражданской службы для ведущей, старшей и младшей группы должностей присваиваются представителем нанимателя.

Также нами в процессе исследования проведен анализ сущности государственной гражданской службы в зарубежных странах (Франция, Германия, Великобритания), представленный в таблице А.2 (Приложение А).

Как показал анализ, в рассмотренных зарубежных странах государственная служба выступает как обособленный государственный институт, выполняющий государственные функции, при этом в каждой стране имеющий определенные особенности. Например, во Франции государственная гражданская служба

является закрытой и жестко регламентированной системой государственного управления. В Германии понятие государственной гражданской службы включает в себя не только деятельность, но и сотрудников, которые выполняют этот вид деятельности, то есть государственных гражданских служащих. В Великобритании государственная гражданская служба включает как внешнюю, так и внутреннюю службу¹⁴.

В заключении параграфа отметим, что государственной службе в Российской Федерации уделяется особое внимание, так как ее цель – реализация государственных функций. Существует множество определений изучаемого понятия, авторами исследований предложены различные интерпретации государственной гражданской службы и ее элементов.

На наш взгляд, государственная гражданская служба является деятельностью, которая направлена на обеспечение исполнения полномочий государственных органов власти. Основной целью государственной гражданской службы является реализация функций и задач государства, гарантия улучшения жизни общества, реализация публичных интересов. В свою очередь, государственная гражданская служба подчиняется определенным принципам – правилам, которые удовлетворяют требованиям как законодательства, так и общества.

1.2 Особенности поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

Эффективная деятельность государственных органов власти в значительной степени зависит от профессиональных качеств, квалификации и компетентности их сотрудников. Первоначальным этапом в формировании эффективного кадрового состава является правильно организованный подбор и отбор лиц, претендующих замещать должности государственной гражданской службы (далее – претенденты).

Статьей 32 Конституции Российской Федерации предусмотрен равный доступ граждан к государственной службе. Другими словами, каждый, кто соответствует установленным ограничениям и требованиям поступления на государственную службу, имеет право занимать должность государственного служащего вне зависимости от таких факторов как пол, раса, национальность, место жительства и др. Такое условие обеспечивает изначальное равенство для поступления на государственную службу лиц, обладающих определенными профессиональными навыками и качествами¹⁸.

Вместе с тем, правовой статус государственного гражданского служащего требует соблюдения установленных законодательством запретов и ограничений, выступающими в качестве своеобразных барьеров, тем самым исключают поступление на государственную гражданскую службу лиц, чьи статус или деятельность противоречат осуществлению государственных функций. По

¹⁸ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. – СПС «Консультант Плюс».

мнению исследователей, основным назначением установленных ограничений и запретов является обеспечение эффективного исполнения государственным гражданским служащим должностных обязанностей, при этом исключается всякая возможность злоупотреблять полномочиями и создаются для беспристрастного принятия им управленческих решений¹⁹.

С точки зрения исследователя ограничений государственной гражданской службы Д.В. Борякина целями установленных ограничений являются:

- 1) защита конституционного строя государства;
- 2) защита моральных устоев, здоровья, прав и свобод граждан от неэффективной и некачественной реализации государством своих полномочий;
- 3) обеспечение эффективной реализации государственных функций;
- 4) высокая управляемость системой государственной службы;
- 5) обеспечение обороны и безопасности государства²⁰.

Стоит отметить, что статья 16 Федерального закона № 79–ФЗ содержит такой перечень ограничений, который не является закрытым.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ претендентам на должность государственной гражданской службы может быть отказано, а действующие государственные гражданские служащие не могут осуществлять деятельность в рамках государственной гражданской службы, если:

1. Гражданин признан недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда.

В соответствии с действующим гражданским законодательством дееспособностью принято считать способность гражданина к приобретению и осуществлению гражданских прав посредством выполнения своих действий, создание для себя гражданских обязанностей и непосредственное исполнение их. Полноценно дееспособным гражданин признается по достижению восемнадцати лет²¹.

Также гражданским законодательством предусмотрены случаи, когда гражданин признается недееспособным или ограниченно дееспособным. Если гражданин не может осознавать значение своих действий, управлять ими по причине наличия у него психического расстройства, то суд признает его недееспособным и назначает над ним опеку. Если же гражданин имеет пристрастие к азартным играм, спиртным напиткам и/или наркотическим средствам, вследствие чего его семья находится в тяжелом материальном положении, то он может быть призван судом ограниченным в дееспособности и над ним устанавливается попечительство²¹.

¹⁹ Замятина, М.Д. Запреты и ограничения государственной гражданской службы / М.Д. Замятина // Международный научный журнал «Инновационное развитие». – 2017. – № 11 (16). – С 90–92.

²⁰ Борякин, В.Д. К вопросу об отдельных коллизиях при ограничении прав граждан, связанных с гражданской службой / В.Д. Борякин // Юридическая наука и практика Альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. – 2018. – С. 51–54.

²¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51–ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».

Осуществление полномочий государственного органа требует осознанности в принятии решений, ответственности со стороны исполняющего лица, поэтому осуществлять государственные функции могут только дееспособные лица.

2. Гражданин осужден к наказанию или у гражданина имеется не снятая или не погашенная судимость (основанием является приговор суда, вступивший в законную силу). Осуждение к наказанию является фактором, ограничивающим правовое положение человека. Снятие судимости предполагает аннулирование всех правовых последствий, связанных с судимостью, и осуществляется после истечения срока наказания или досрочно по решению суда²².

Ввиду того что наличие действующей или не снятой судимости означает, что гражданин совершил правонарушение и не отбыл наказание за него, то такие лица не могут быть допущены к государственной гражданской службе.

3. Гражданин не проходит процедуру по оформлению допуска к государственной тайне. Данное ограничение правомочно только в том случае, если использование сведений, содержащих государственную тайну, относится к компетенции претендента или государственного гражданского служащего.

Отметим, что сведения, составляющие государственную тайну, представляют собой защищаемые государством сведения в таких областях как военная, внешнеполитическая, экономическая, разведывательная, контрразведывательная и оперативно-розыскная. В случае несанкционированного распространения таких сведений безопасности Российской Федерации может быть нанесен ущерб²³.

При этом оформление допуска государственных гражданских служащих к государственной тайне осуществляется добровольно и включает в себя следующие мероприятия:

- 1) принятие гражданами обязательств по нераспространению государственной тайны;
- 2) согласие граждан на ограничения, связанные с допуском к государственной тайне (например, при выезде за границу);
- 3) проведение в отношении гражданина проверочных мероприятий (с его письменного согласия);
- 4) предоставление гарантий в связи с наделением определенного статуса (например, установление надбавки к оплате труда государственного гражданского служащего);
- 5) ознакомление гражданина с возникающей ответственностью²³.

4. У гражданина имеется заболевание, наличие которого исключает возможность поступления на государственную гражданскую службу или ее прохождения. В таком случае должно быть заключение медицинской организации о наличии такого заболевания.

Уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным

²² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».

²³ Закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне». – СПС «Консультант Плюс».

органом исполнительной власти (в настоящее время им является Министерство здравоохранения Российской Федерации) устанавливается порядок прохождения диспансеризации, перечень заболеваний и форма заключения медицинской организации (утверждена приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 августа 2011 г. № 989н)²⁴.

При поступлении на гражданскую службу граждан в числе прочих обязательных документов представляет в государственный орган заключение, выданное медицинским учреждением. В целях исключения предоставления фальсифицированного заключения у медицинской организации, выдающей заключение, в обязательном порядке должна быть лицензия на осуществление медицинской деятельности по специальностям «психиатрия» и «психиатрия-наркология». Заключение предоставляется от врачей психиатра и психиатра-нарколога и действительно в течение одного года.

5. Претендент или государственный гражданский служащий состоит в близком родстве или свойстве с государственным гражданским служащим в том случае, если замещение должности государственной гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Близкими родственниками считаются родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей.

В таком случае при осуществлении деятельности в рамках государственной гражданской службы может быть оказано влияние на принимаемые решения со стороны лиц, связанных родственными отношениями, тогда как управленческие решения требуют высокой степени объективности и независимости.

6. Гражданин вышел из гражданства Российской Федерации, имеет или приобрел гражданство другого государства (других государств).

Как отмечалось ранее, государственными гражданскими служащими могут быть только граждане Российской Федерации.

Гражданство заключается в правовой связи лица с государством, которое выражается во взаимных правах и обязанностях²⁵.

Конституцией Российской Федерации предусмотрена возможность наличия у лица гражданств двух государств – Российской Федерации и иностранного государства, так называемое двойное гражданство. В этом случае с правовой точки зрения гражданин рассматривается только как гражданин Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации, которым могут быть установлены обязательства, ставящие в зависимость гражданина, препятствуя полноценному выполнению своих должностных обязанностей на государственной

²⁴ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2011 г. № 989н «Об утверждении перечня медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, порядка получения и формы справки об отсутствии медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну». – СПС «Консультант Плюс».

²⁵ Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62–ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

гражданской службе Российской Федерации²⁵.

7. Гражданин при поступлении на гражданскую службу представил в государственный орган подложные документы или заведомо ложные сведения. Предоставление ложных сведений препятствует объективной оценке претендента, получение преимуществ перед другими претендентами, что уже искажает конкурсный порядок приема лиц на государственную гражданскую службу.

Все названные ограничения государственной гражданской службы различными авторами исследований распределяются по видам. Например, Е.В. Охотским, ограничения подразделяются на:

- ограничения политической цели;
- ограничения, связанные с получением неимущественных выгод;
- ограничения на использование материально-технического обеспечения²⁶.

Е.В. Верхотуровой предлагается разделить все ограничения на группы, которые включают в себя:

- поступление на службу;
- прохождение службы;
- ограничения, сохраняющиеся после увольнения со службы²⁶.

В отличие от возникновения трудовых отношений при приеме на государственную гражданскую службу имеются определенные особенности. Отметим, что в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ претендентами для участия в конкурсе могут быть совершеннолетние граждане Российской Федерации, которые владеют государственным языком и соответствуют установленным квалификационным требованиям.

Учитывая специфику государственной гражданской службы очевидными являются такие требования к претендентам как достижения возраста 18 лет (приобретение полной дееспособности) и знание государственного языка.

В соответствии с федеральным законом от 01.06.2005 г. № 53–ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» государственным в Российской Федерации признается русский язык. Указанным нормативным правовым актом закреплены области (случаи) использования государственного языка:

- 1) сфера деятельности и наименование государственных органов – федеральных и региональных, а также органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, а также осуществление внешних взаимоотношений указанных органов и организаций (заключение договоров, осуществление переговоров и т. д.);
- 2) подготовка и проведение выборов и референдумов;
- 3) деятельность судов Российской Федерации;
- 4) официальное опубликование нормативных правовых актов, международных договоров;

²⁶ Верхотурова, Е.В. Правовые ограничения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу / Е.В. Верхотурова // Электронный научный журнал. – 2017. – №3-2 (18). – С. 146–148.

5) иные случаи²⁷.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона №79–ФЗ к кандидату предъявляются определенные квалификационные требования, которые отличаются в зависимости от должностей государственной гражданской службы (представлены в таблице Б.1) (Приложение Б).

Рассмотрев понятие претендента на замещение должности государственной гражданской службы и предъявляемых к нему ограничений рассмотрим подробнее процедуру поступления на государственную гражданскую службу.

В настоящее время существует два способа поступления на государственную гражданскую службу – конкурсный отбор (основной) и поступление без конкурса.

В.В. Колесников отмечает, что применение процедур конкурса при отборе претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы позволяет оценить их через призму единообразных требований, установленных законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, конкурсные процедуры обеспечивают претендентов открытой и общедоступной информацией для поступления на государственную гражданскую службу²⁸.

Также ряд авторов считают, что конкурс расширяет число претендентов на ту или иную должность, что позволяет выбрать более компетентных сотрудников. В том числе при проведении конкурса в отношении претендентов минимизируется субъективный подход со стороны конкурсной комиссии. Стоит отметить, что в состав конкурсной комиссии входят как представители нанимателя, так и иные члены (например, представители других органов власти, представители научных и образовательных учреждений)²⁹.

Целью испытаний для претендентов в виде конкурсного отбора является выявление соответствия профессиональных и личностных качеств и навыков претендента требованиям к указанной должности, а также проверка документов, поданных претендентом. Наличие определенных требований, в свою очередь, стимулируют претендентов к развитию указанных качеств для соответствия занимаемой должности. По итогам процедур конкурса между претендентом и государственным органом возникают и оформляются должным образом служебные правоотношения^{11,28}.

Отметим, что поступление граждан на государственную гражданскую службу регулируется Федеральным законом № 79–ФЗ и положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской

²⁷ Федеральный закон от 01.06.2005 г. № 53–ФЗ «О государственном языке Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

²⁸ Колесников, В.В. О некоторых аспектах поступления на государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации (на примере Воронежской области) / В.В. Колесников // Вестник Воронежского института высоких технологий. – 2017. – № 2 (21). – С. 195–198.

²⁹ Юргина, Ю.А. Обеспечение реализации принципа равного доступа к государственной гражданской службе / Ю.А. Юргина // Научный альманах. – 2016. – № 12-1(26). – С. 417–420.

Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 (далее – Указ Президента РФ №112)³⁰.

В соответствии с Указом Президента РФ № 112 объявление конкурса при наличии вакантной должности в органе государственной власти осуществляется по решению руководителя государственного органа (или уполномоченного представителя руководителя) – представителя нанимателя³⁰.

Сама процедура конкурса проводится в два этапа. Общий порядок и сроки проведения конкурса на замещение должности на государственную гражданскую службу представлен на рисунке Б.1 (Приложение Б).

Первый этап конкурса включает в себя размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет») на официальных сайтах органа государственной власти и государственной информационной системы в области государственной службы информации о начале приема документов для участия в конкурсе.

Таким образом государственный орган обозначает потребность в кадровых единицах, комплектование которых возможно через конкурсный отбор.

Для претендентов в этом случае в обязательном порядке должна размещаться информация о:

- 1) вакантной должности;
- 2) квалификационных требованиях к указанной должности;
- 3) условиях прохождения государственной гражданской службы;
- 4) сроках приема документов от претендентов, а также месте и времени приема требуемых документов;
- 5) планируемой дате проведения второго этапа конкурса, в том числе информация о месте и порядке его проведения.

Вместе с тем, существует возможность размещения информации о конкурсе в периодических печатных изданиях.

В случае заинтересованности гражданина в участии в конкурсе он должен собрать и представить в государственный орган пакет документов, перечень которых представлен на рисунке Б.2 (Приложение Б).

Форма анкеты утверждена Правительством Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.05.2005 г. № 667–р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации»)³¹.

В качестве документов, которые подтверждают информацию о полученном профессиональном образовании, имеющейся квалификации и стаже работы выступают копия трудовой книжки, копия документов об образовании и о квалификации и иные документы.

³⁰ Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 26.05.2005 г. № 667–р «Об утверждении формы анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации». – СПС «Консультант Плюс».

В том случае, если в конкурсе желает принять участие государственный гражданский служащий, то он подает заявление на имя представителя нанимателя (если конкурс объявлен в государственном органе, в котором государственный гражданский служащий осуществляет деятельность) и заявление на имя представителя нанимателя и заполненную, подписанную им и заверенную кадровой службой государственного органа, в котором он замещает должность гражданской службы, анкету по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации, с фотографией (если конкурс проводится в другом государственном органе)³⁰.

В соответствии с Указом Президента РФ № 112 документы и сведения претендент или государственный гражданский служащий лично представляет в течение 21 календарного дня со дня объявления информации об их приеме (направляются по почте или в электронном виде через информационную систему).

Вместе с тем, если документы представлены несвоевременно, не в полном объеме или с нарушением правил оформления без уважительной причины, то это является основанием для отказа гражданину (государственному гражданскому служащему) в их приеме. Если у претендента или государственного гражданского служащего имеется уважительная причина, то представитель нанимателя имеет право перенести сроки приема документов.

Также на данном этапе, если требуется, оформляется допуск к государственной тайне.

После поступления документов от претендентов представитель нанимателя с целью объективного отбора претендентов на замещаемую должность осуществляет проверку достоверности информации, содержащейся в них путем направления запроса в соответствующие органы и организации. Например, проверка достоверности диплома об образовании оформляется запросом в организацию, выдавшую его – высшее или иное учебное заведение. Отсутствие судимости подтверждается запросом в органы внутренних дел³⁰.

Если при проверке выясняется, что гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу, то представитель нанимателя сообщает об этом гражданину в письменном виде. В данном случае гражданином может быть обжаловано такое решение в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Согласно порядку, установленному Указом Президента РФ № 112, после проверки документов и сведений, но не позднее 30 календарных дней после дня завершения приема документов для участия в конкурсе представителем нанимателя назначается дата, место и время проведения второго очного этапа конкурса. В случае, если замещаемая должность требует оформления допуска к государственной тайне, то срок проведения второго этапа конкурса определяется представителем нанимателя индивидуально.

Вся информация о втором этапе конкурса размещается представителями государственного органа в срок, не превышающий 15 календарных дней до его начала, и в порядке, предусмотренном для размещения объявления о начале

конкурса. При этом кроме даты, времени и места проведения конкурса размещается информация о кандидатах – гражданах (государственных гражданских служащих), которые допущены к участию в конкурсе.

Вместе с тем, представители государственного органа, в котором проводится конкурс должны направить кандидатам информацию в письменной форме об успешном прохождении первого этапа конкурса, допуске ко второму этапу и всю информацию о проведении второго этапа конкурса.

Решение о принятии претендента (государственного гражданского служащего) на вакантную должность принимает конкурсная комиссия, которая создается для этих целей в государственном органе и действует на постоянной основе. Состав конкурсной комиссии утверждается правовым актом государственного органа и включает в себя председателя, его заместителя, секретаря и членов комиссии.

В состав конкурсной комиссии должны входить:

- 1) представитель нанимателя и (или) уполномоченные им государственные гражданские служащие;
- 2) представитель государственного органа по управлению государственной службой соответствующего уровня государственной гражданской службы;
- 3) независимые эксперты (представители образовательных, научных и других организаций, которые приглашаются соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя). Наличие сторонних экспертов позволяет дать объективную оценку претендентов (государственных гражданских служащих). При этом количество таких экспертов регламентировано – не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Исследователями отмечается проблема комплектования конкурсной комиссии в органах государственной власти в части привлеченных, внешних экспертов, которые приглашаются органом по управлению государственной службой для удовлетворения запроса представителя нанимателя. При этом на практике таких экспертов подбирают сотрудники кадрового подразделения самого государственного органа, что нарушает условие независимости экспертов, участвующих в конкурсной комиссии³².

Проведение конкурса помимо проверки представленных документов и сведений может также включать иные не запрещенные законодательством методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов. Примеры таких методов представлены на рисунке Б.3 (Приложение Б).

Учитывая, что сущность конкурса – это выявление лучших участников, то по своей сути это соревнование³³. Следовательно, число оцениваемых кандидатов должно быть не менее двух человек на должность.

Что касается самого заседания, то в соответствии с Указом Президента № 112

³² Терентьева, А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации / А.А. Терентьева // Вопросы науки и образования. – 2016. – № 1. – С. 62–66.

³³ Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Издательство: «АЗЪ», 1997. – 944 с.

на него распространяются следующие правила:

- 1) для признания решения комиссии правомочным необходимо присутствие большинства ее членов (не менее двух третей от общего числа);
- 2) обязательное участие независимых экспертов;
- 3) открытое голосование для принятия решений простым большинством голосов ее членов, которые принимали непосредственное участие в заседании. В случае если по результатам голосования сложилось равное количество голосов, то решение принимается председателем конкурсной комиссии;
- 4) принятие решений осуществляется в отсутствие кандидата;
- 5) решением могут быть назначены кандидат на вакантную должность государственной гражданской службы, отказ ему в таком назначении или включение его в кадровый резерв органа государственной власти;
- 6) решение оформляется в письменном виде и подписывается членами комиссии, принявшими участие в конкурсе.

В соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ кадровый резерв создается государственным органом для вакантных должностей.

Стоит также отметить, что по результатам конкурса комиссия может не выявить среди кандидатов лица, подходящего для замещения вакантной должности. В этом случае представителем нанимателя может быть принято решение о проведении повторного конкурса³⁰.

Результаты конкурса доводятся в письменной форме (если не предусмотрено иное) в течение 7 дней всем кандидатам, принимавшим в нем участие, а также размещаются на официальных сайтах государственного органа и указанной информационной системы в сети «Интернет».

В случае выявления победителя по итогам конкурса претендента издается акт об итогах и заключается служебный контракт.

Отметим, что расходы, совершаемые гражданами при участии в конкурсе, например, связанные с проездом и проживанием, осуществляются ими за счет собственных средств.

В случае несогласия с результатами конкурса кандидат может обжаловать решение комиссии в суде.

Как отмечалось ранее, Федеральным законом № 79–ФЗ установлены случаи, когда конкурс не проводится, а именно:

- 1) назначение на определенный срок категорий должностей «руководители» и «помощники (советники)»;
- 2) назначение на должности категории «руководители», назначаемые и освобождаемые от должности Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- 3) заключение срочного служебного контракта;
- 4) назначение на должность из состава государственных гражданских служащих кадрового резерва государственной гражданской службы;
- 5) иные случаи, предусмотренные законом.

При этом существуют дополнительные случаи, когда конкурс может не проводиться:

- 1) для должностей, деятельность которых связана с использованием государственной тайны;
- 2) при назначении на должности младшей группы.

В исследованиях в данной области отмечается, что в случае заключения с кандидатом срочного служебного контракта, конкурс не проводится, при этом такие же условия выделены отдельно для категорий «руководителей» и «помощников». Таким образом, создается «двойное» исключение. При этом лица на должностях указанных категорий оказывают влияние на принятие решений в государственном органе, что вызывает сомнения отмены конкурса у авторов исследований. Равно как и при срочном контракте, так как исполнение обязанностей такими государственными гражданскими служащими осуществляется наравне с остальными государственными гражданскими служащими³⁴

Также авторами ставятся под сомнение основание бесконкурсного назначения на отдельные должности государственной гражданской службы, которые в своей деятельности используют сведения, составляющие государственную тайну.

Также исследователями дается негативная оценка к такому основанию отказа от проведения конкурсных процедур при назначении государственного гражданского служащего (гражданина), который включен в кадровый резерв. В данном случае автором отмечается отсутствие временных рамок нахождения государственного гражданского служащего (гражданина) в кадровом резерве, за период которого профессиональные и личностные качества могут уже не соответствовать предъявляемому уровню требований²⁹.

Анализ исследований показал, что в настоящее время существует ряд нерешенных проблем, связанных с приемом граждан на государственную гражданскую службу.

В частности, отмечается, что государственные органы часто закрыты для использований современных технологий отбора и подбора кадров и сводится лишь к формальному соблюдению процедур, предусмотренных Указом Президента РФ № 112. Часто такой причиной может быть нехватка компетентных сотрудников в кадровых подразделениях государственного органа.

Также при проведении конкурса используются стандартные методы оценки кандидатов – собеседования, тестирования на знание законодательства – которые могут не в полной мере оценить соответствие кандидата выдвигаемым к нему требованиям и не дать объективной оценки его профессиональных и личных качеств³⁴.

Вместе с тем, отдельными органами власти внедряются методы оценки кандидатов, нетипичные для государственных органов. Например, в органах исполнительной власти Воронежской области с середины 2016 года успешно применяется психологическое тестирование на выявление уровня личностных и

³⁴ Попова, В.В. Поступление на государственную гражданскую службу российской федерации: новации произошедшие и необходимые / В.В. Попова // Вестник КРАГСИУ. Серия «Государство и право». – 2016. – № 21. – С. 68–72.

психологических качеств. Данный инструмент оценки претендентов показывает свою эффективность для выявления потенциальных возможностей кандидатов при проведении конкурсов на замещение должностей на государственной гражданской службе. При оценке используется программный продукт «Psychometric Expert», система планирования и проведения психологической диагностики личности и группы, которые позволяют вести учёт, психологический отбор, оценку и сопровождение персонала организации²⁸.

В настоящее время существует множество инструментов и средств проверки качеств, способностей и навыков человека. Например, один из способов, нашедший широкое употребление, это геймификация. Геймификация – это развитие игрового мышления в неигровых ситуациях, другими словами, человека погружают в искусственно созданную ситуацию с заданными условиями и предлагают выработать решение. Это один из эффективных способов проверки, так как позволяет задать условия игры, максимально приближенные к требуемым, таким образом, конкурсная комиссия может увидеть, как претендент справляется с той или иной задачей, какие качества и навыки в нем преобладают, например, лидерские³⁵.

По причине актуальности проблемы подбора кадров как на государственной гражданской службе, так и в системе трудовых отношений, исследователями всесторонне изучается этот вопрос. В частности, выделяют внутреннюю и внешнюю форму привлечения кадров, т. е. два основных источника поиска и получения сотрудников на вакантные должности. К внешнему привлечению претендентов можно отнести:

- 1) анализ результатов конкурсов на включение в кадровый резерв государственных органов;
- 2) работа со службой занятости населения, а также поиск вакансий в сети «Интернет»;
- 3) поиск кандидатов на мероприятиях, связанных с направлением деятельности государственного органа;
- 4) участие в ярмарках вакансий и другое³².

Внутренними источниками привлечения кадров, по мнению авторов исследования, можно считать:

- 1) поиск среди кадрового резерва государственного органа;
- 2) изучение итогов аттестации;
- 3) анализ профессиональной служебной деятельности служащих и другое³².

По нашему мнению, поиск кандидатов на государственную гражданскую службу должен осуществляться до объявления конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, так как эффективная комплексная оценка кандидатов позволит значительно улучшить проведение конкурса. Мониторинг вакансий позволяет подобрать наиболее подходящих

³⁵ Уфимская, Я.А., Внедрение геймификации в конкурсный процесс при поступлении на государственную гражданскую службу / Я.А. Уфимская, В.Ю. Шалашникова. – Новое поколение. – 2016. – № 9. – С. 179–182.

кандидатов, которые бы удовлетворяли потребностям государственного органа.

Также интересно рассмотреть опыт зарубежных стран при подготовке специалистов государственной службы, анализ представлен в таблице Б.5 (Приложение Б)³⁶.

Анализ механизма подбора сотрудников на государственную гражданскую службу развитых стран (Франция, Великобритания, Япония, США, Германия) показал, что, во-первых, необходимо уделять должное внимание этике государственных служащих, во-вторых, для контроля подбора кандидатов на государственную службу следует выделять независимые органы, правовой статус которых закреплен на законодательном уровне, в-третьих, при отборе кандидатов широко используются современные технологии, позволяющие всесторонне изучить претендента и, в свою очередь, обеспечить поступление на государственную службу высококвалифицированных и перспективных сотрудников³⁶.

В заключении данного параграфа отметим, что изучение особенностей поступления на государственную гражданскую службу имеет большое значение, так как комплектование кадрового состава государственного органа во многом зависит именно от этой процедуры.

В свою очередь, выполнение функций и полномочий государственного органа осуществляется конкретными лицами, поэтому эффективность деятельности государственного органа напрямую зависит от профессионализма его сотрудников.

Отличительной чертой поступления на государственную гражданскую службу в Российской Федерации является прохождение конкурсной процедуры, которая позволяет отобрать кандидатов, в наибольшей степени отвечающих предъявляемым требованиям и прошедших предусмотренные конкурсом процедуры. К таким процедурам относятся подача документов, их последующая проверка, проведение проверочных мероприятий и собеседование.

Также законодательством предусмотрены случаи поступления на государственную гражданскую службу на бесконкурсной основе.

Однако по итогам проведенного анализа нами выявлен ряд недостатков процедуры поступления на государственную гражданскую службу:

- 1) наличие бесконкурсного приема граждан на государственную гражданскую службу;
- 2) использование малоэффективных методов оценки претендентов;
- 3) недостаточный уровень квалификации структурных подразделений государственного органа, ответственных за проведение кадровой политики в нем и другое.

³⁶ Хусаинов, У.Ш. Некоторые вопросы отбора кадров на государственную службу / У.Ш. Хусаинов // М.: Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 3. – С. 139–147.

1.3 Особенности прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации

Одной из важнейших составляющих изучения положений государственной гражданской службы является исследование института прохождения государственной гражданской службы, так как именно в момент прохождения службы осуществляется реализация правового статуса государственного гражданского служащего.

При этом законодательно определение прохождения государственной гражданской службы не установлено. Рассмотрим определения прохождения государственной гражданской службы, которые содержатся в различных исследованиях, приведенных в таблице В.1 (Приложение В). Исходя из определений прохождения государственной гражданской службы различными авторами выделяются определенный набор ее элементов, анализ которых представлен в таблице В.2 (Приложение В)³⁷.

Как отмечается в работе В.Ю. Войтовича по вопросу изучения государственной гражданской службы прохождение государственной гражданской службы является процессом реализации служащими субъективных прав и обязанностей. Автор исследования отмечает, что прохождение государственной гражданской службы выражается в индивидуальном жизненном пути служащего с момента поступления на службу в государственный орган до момента прекращения деятельности в нем, все факты, связанные с прохождением службы, в обязательном порядке заносятся в личное дело каждого государственного гражданского служащего.

Доктором исторических наук, профессором Б.В. Лытовым выделены следующие аспекты прохождения государственной службы:

- 1) общественный аспект, который отражает социальный смысл и назначение прохождения государственной службы – должности государства, защита прав и свобод граждан;
- 2) организационный аспект, рассматривается начало организации прохождения государственной службы;
- 3) правовой аспект, включающее правовое обеспечение государственной службы;
- 4) личностный аспект, выражающийся в возможности реализации служащими в процессе службы своих способностей;
- 5) технологический аспект, который представляет собой набор процедур и операций, обеспечивающих прохождение служащими государственной службы³⁸.

Профессор В.Г. Игнатов, в свою очередь, выделяет следующие этапы прохождения государственной гражданской службы.

³⁷ Башуров, В.Б. Прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации: правовые и теоретические подходы к его понятию / В.Б. Башуров // Актуальные вопросы современной науки. Сборник статей по материалам XII международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 202–211.

³⁸ Лытов, Б. Государственная служба: проблемы прохождения / Б. Лытов // ВЛАСТЬ. – 2002. – №7. – С. 6–13.

1. Адаптационный этап, который начинается с поступления на государственную гражданскую службу, и включает в себя процесс подготовки к постоянной основной деятельности. При возможности для нового сотрудника назначается наставник. Длительность данного этапа – около 1 года.

2. Этап высокопрофессионального исполнения государственной должности, включающий в себя овладение государственным гражданским служащим знаниями и требуемыми навыками, изучение выполняемого функционала на высоком уровне, также характерной особенностью данного этапа является повышение уровня профессионализма, перемещение государственных гражданских служащих, их карьерный рост, оценка уровня знаний государственного гражданского служащего с целью профессиональной подготовки, повышения и т. д.

3. Инновационный этап, включающий в себя повышение уровня интеллектуального развития служащего, поиск и применение нестандартных подходов к решению задач, а также использование различных новшеств в своей деятельности.

4. Этап завершения, характеризующийся завершением деятельности на государственной гражданской службе³⁹.

Так как прохождение государственной гражданской службы предполагает реализацию правового статуса государственного гражданского служащего, рассмотрим основные права государственных гражданских служащих.

Осуществление деятельности государственных гражданских служащих должно быть обеспечено соответствующими организационно-техническими условиями. Это право вытекает из Трудового кодекса Российской Федерации, ст. 219 которого закреплено право каждого работника на соответствующее требованиям охраны труда рабочее место (отвечающее гигиеническим требованиям, требованиям к безопасности рабочих мест, обеспеченности работников средствами индивидуальной защиты, а также всеми необходимыми сопровождающими средствами и инструментами работы – персональный компьютер, оргтехника и т. д., то есть все то, что необходимо сотруднику для надлежащего исполнения своих обязанностей)^{11,40}.

Также государственному гражданскому служащему для исполнения полномочий государственного органа необходимо использовать определенную информацию и материалы, в т. ч. составляющую государственную тайну, в связи с этим каждый сотрудник государственного органа должен иметь доступ к необходимой информации. При этом если необходимая информация относится к компетенции другого государственного органа, то государственный гражданский служащий также имеет право посредством направления запроса в данный орган (орган муниципального самоуправления, организацию) получить необходимую

³⁹ Государственная служба: учебник / под ред. проф. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «Март», 2004. – 528 с.

⁴⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».

информацию и материалы в установленном порядке.

В целях межведомственного взаимодействия государственным гражданским служащим обеспечивается доступ в необходимые органы и организации в связи с исполнением ими своих должностных обязанностей.

В соответствии с порядком, установленным Федеральным законом № 79–ФЗ каждый сотрудник государственного органа имеет право ознакомиться со своим должностным регламентом, а также иными документами, которые определяют его права и обязанности, критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показатели результативности профессиональной служебной деятельности и условия должностного роста.

Учитывая, что должностной регламент является документом, который отражает требования к служебной деятельности государственного гражданского служащего, определяет содержание и результаты его деятельности, то государственный гражданский служащий имеет право с ним ознакомиться.

Не менее важным является также право государственного гражданского служащего знакомиться с личным делом, а также отзывами о его профессиональной служебной деятельности.

С названным выше правом коррелирует также право на защиту сведений о государственном гражданском служащем: если должностному лицу известны сведения о государственном гражданском служащем, то он не имеет право их разглашать. Это правило касается в первую очередь сотрудников кадровых подразделений государственного органа, которые ведут личные дела сотрудников, занимаются проверкой документов и сведений о них, тем самым, получают информацию о личных данных другого государственного гражданского служащего, а также членах его семьи.

Государственным гражданским служащим также, как и всем сотрудникам предоставляется право на должностной рост посредством установленного конкурсного отбора. Вместе с тем, государственный гражданский служащий имеет право на профессиональное развитие, которое включает в себя как профессиональную переподготовку, т. е. цель которой получение новых умений и навыков, так и повышение квалификации, целью которого является совершенствование имеющихся знаний и навыков.

Для защиты своих служебных прав государственный гражданский служащий может выступать членом профсоюзов. Законодательно профсоюзами признаются добровольные общественные объединения граждан, которые связаны общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, и создаются в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов^{11,41}.

Также в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ государственные гражданские служащие имеют право на отдых, соразмерную деятельности оплату труда, защиту своих прав и законных интересов, медицинское страхование,

⁴¹ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10–ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». – СПС «Консультант Плюс».

государственное пенсионное обеспечение.

Наряду с правами государственный гражданский служащий несет определенные обязанности, к основным из них согласно с Федеральным законом № 79–ФЗ относятся:

- 1) соблюдение положений законодательства Российской Федерации, в том числе обеспечение их исполнения;
- 2) исполнение должностных обязанностей и поручений руководителей, не выходящих за пределы их полномочий;
- 3) соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций;
- 4) соблюдение служебного распорядка государственного органа;
- 5) поддержание уровня квалификации;
- 6) запрет разглашения служебной информации и государственной тайны;
- 7) бережная эксплуатация государственного имущества;
- 8) представление предусмотренные действующим законодательством сведений о себе и членах своей семьи;
- 9) сообщение о выходе из гражданства Российской Федерации, о приобретении гражданства другого государства (в день выхода или приобретения гражданства);
- 10) информирование о возможной ситуации возникновения конфликта интересов представителя нанимателя;
- 11) соблюдение ограничений, запретов и иных обязательств, установленных федеральным законодательством Российской Федерации.

Ранее нами были рассмотрены ограничения государственной гражданской службы, которые исключают возможность быть принятым на службы или ее прохождение, в данном разделе нашей работы рассмотрены запреты – обстоятельства и факты, несоблюдения которых влекут за собой юридическую ответственность.

Как правило, наличие таких запретов связано с исключением возникновения ситуации конфликта интересов – ситуации, где личная заинтересованность государственного гражданского служащего влияет либо может повлиять на объективное, надлежащее и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)⁴².

Запреты отличаются от ограничений, многие из которых представляют собой обстоятельства, не зависящие от воли гражданина.

Отметим, что установленные федеральным законодательством ограничения и запреты для государственных гражданских служащих не нарушают конституционных прав гражданина, так как ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации установлено положение о возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина, но только в целях защиты основ конституционного строя, норм морали, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства¹⁸.

⁴² Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции». – СПС «Консультант Плюс».

На рисунке В.1 представлены основные группы запретов (Приложение В).

Итак, к запретам, связанным с оплачиваемой деятельностью относятся следующие.

1. Запрет на ведение предпринимательской деятельности, участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, на приобретение ценных бумаг, по которым возможно получение дохода.

Гражданским законодательством предпринимательская деятельность определена как самостоятельная деятельность, основной целью которой является систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, при этом риск несет тот, кто осуществляет данную деятельность²¹. Запрет не распространяется на деятельность, не удовлетворяющую данным условиям.

Главным признаком запрета, касающегося участия в деятельности органа управления коммерческой организацией является платный характер. Таким образом, государственные гражданские служащие могут принимать участие в работе единоличного или коллегиального органа управления коммерческой организации (например, часть акций которых находится в федеральной собственности), но на безвозмездной основе.

Отметим также, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации ценными бумагами признаются документы, которые соответствуют установленным законом требованиям и удостоверяют обязательственные и иные права, осуществление или передача которых возможны только при предъявлении таких документов.

2. Запрет на получение вознаграждения от физических и юридических лиц в виде подарков, услуг и иных вознаграждений при исполнении должностных обязанностей, запрет на выезд за границу в связи с исполнением должностных обязанностей, который оплачивается физическими и юридическими лицами.

В данном случае запрет распространяется на подарки, стоимость которых превышает 3 000 рублей, которые признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются гражданским служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность⁴³.

Отметим, что запреты, связанные с оплачиваемой деятельностью, могут повлечь за собой конфликт интересов, когда деятельность государственного гражданского служащего может быть связана с коммерческой, предпринимательской деятельностью, оказать влияние на получение выгод, что противоречит государственным функциям.

Запреты, связанные с политической деятельностью, включают в себя следующие из списка.

1. Запрет на замещение должности государственной гражданской службы путем избрания или назначения на государственную должность, на выборную

⁴³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ. – СПС «Консультант Плюс».

должность в органе местного самоуправления или избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, также в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

2. Запрет на использование преимущества должностного положения для предвыборной агитации, для агитации по вопросам референдума, а также в интересах (или против интересов) политических партий, других общественных, религиозных объединений, в том числе путем публичного выражения отношения. Таким образом, наличие такого запрета обеспечивает чистоту предвыборной кампании и обеспечивает стабильность государственной гражданской службы.

3. Запрет на создание или содействие деятельности в органах государственной власти партий или объединений политической, религиозной или иной направленности (исключением являются ветеранские и иные органы общественной самодеятельности, профессиональные союзы). Указанным положением государственным органам обеспечивается политическая нейтральность, так как Конституцией Российской Федерации наше государство считается светским и не признает какую-либо идеологию, политическое движение как главенствующее.

К запретам, связанным с злоупотреблением служебным полномочием относятся следующие.

1. Запрет использования в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического и иного обеспечения, государственного имущества.

2. Запрет приостанавливать или прекращать исполнение своих должностных обязанностей для урегулирования служебного спора.

Запретами, связанными с нарушениями норм и правил поведения, являются следующие.

1. Запрет на публичные высказывания, в том числе оценочного характера, включая средства массовой коммуникации, о деятельности органов государственной власти, в том числе о руководителях таких органов, их решениях, если это не входит в перечень должностных обязанностей служащего.

2. Запрет разглашения или использования в целях, не связанных с государственной гражданской службой, служебных сведений.

Особенности правового регулирования таких элементов прохождения государственной гражданской службы, как стаж государственной гражданской службы, служебное время и время отдыха, аттестация, обучение и оплата труда, рассмотрено, как отмечалось, нами в следующей главе исследования.

В заключении параграфа отметим, что прохождение государственной гражданской службы, по мнению ряда авторов, начинается с момента поступления на государственную гражданскую службу и заканчивается в момент прекращения государственной гражданской службы. Следовательно, выделяют такие этапы как поступление на государственную гражданскую службу, собственно прохождение и прекращение государственной гражданской службы.

В процессе прохождения государственной гражданской службы происходит

реализация прав и обязанностей государственных гражданских служащих, определенных законодательством Российской Федерации.

Особенностями прохождения государственной гражданской службы являются определенный правовой статус государственных гражданских служащих, наличие определенных запретов и ограничений, выполняемый функционал.

Выводы по разделу 1

В заключении анализа теоретико-правовых положений государственной гражданской службы Российской Федерации отметим, что государственная гражданская служба является деятельностью, основная цель которой заключается в выполнении государственных функций, следовательно, в обеспечении гарантии поддержки жизни общества, реализации публичных интересов. Выполнение государственных функций осуществляется государственными гражданскими служащими.

Поступление на государственную гражданскую службу осуществляется в основном посредством конкурсной процедуры, в результате которой вакантные должности государственной гражданской службы занимают кандидаты, в наибольшей степени отвечающие предъявляемым требованиям.

В свою очередь, после поступления государственный гражданский служащий приступает к непосредственному исполнению возложенных на него функций, что является прохождением государственной гражданской службы, которую можно определить как государственно-служебные отношения, связанные с осуществлением государственным гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должностях государственной гражданской службы.

Вместе с тем, государственная гражданская служба наделяет своих сотрудников определенным правовым статусом, который выражается в наличии у государственных гражданских служащих помимо общих еще и специфических прав, обязанностей, запретов и ограничений при поступлении и прохождении государственной гражданской службы.

2 ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

2.1 Федеральное законодательство, регулирующее деятельность государственных гражданских служащих

Учитывая важность института государственной службы, в Российской Федерации неоднократно проводились реформы в этой области.

В период 2003–2005 годов проведена реформа государственной службы в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 19.11.2002 г. № 1336 (далее – Указ Президента № 1336). Указом утверждена федеральная программа по реформированию государственной службы Российской Федерации в период с 2003 года по 2005 год⁴⁴.

Как отмечается в материалах федеральной программы необходимость реформирования государственной службы возникла в связи с переходом от административных способов управления государственной службы к конституционной.

Также в Указе Президента № 1336 обозначены проблемы оптимизации количества и половозрастного состава государственных служащих, недостаточного уровня квалификации государственных служащих, необходимости их обучения, вопросы условий поступления и прохождения государственной службы. Все указанные факторы, как отмечено в документе, негативно влияют на общий облик, имидж государственной службы, что вызывает недоверие общества к государственным служащим и отрицательной оценке деятельности государственной службы в целом.

Для решения указанных проблем были установлены основные направления реформирования государственной службы на указанный период, а именно:

- 1) совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей деятельность в области государственной службы;
- 2) проведение кадровой политики, в том числе обучение государственных служащих;
- 3) совершенствование системы оплаты труда государственных служащих;
- 4) формирование системы управления государственной службой.

В этот период утверждены основные нормативные правовые акты, регулирующие область государственной службы, прошло ее становление как единой системы.

Важным результатом данного этапа реформирования государственной службы применительно к нашей области исследования является формирование государственной гражданской службы как отдельного вида государственной службы, развитие системы государственной гражданской службы. Вместе с тем,

⁴⁴ Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». – СПС «Консультант Плюс»

закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы.

По итогам реформы определены новые подходы к формированию кадров, также введен такой инструмент отбора на вакантные должности государственной гражданской службы как конкурс и определены конкретные требования к квалификации государственных гражданских служащих, принято решение об участии независимых экспертов в комиссиях государственного органа (аттестационных, конкурсных и других)⁴⁵. Также на данном этапе началось развитие военной и правоохранительной службы.

В декабре 2005 года Президентом Российской Федерации был утвержден указ № 1437 «О продлении срока реализации федеральной Программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы».

Вместе с тем, в связи с возросшими требованиями к государственной службе со стороны общества, а также с наличием нерешенных проблем в сфере государственной службы возникла потребность в очередном этапе ее развития.

Началом такого этапа стал принятый Президентом Российской Федерации указ от 10.03.2009 г. № 261 (далее – Указ Президента № 261), которым утверждена очередная федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (на период с 2009 года по 2013 год)».

Новой федеральной программой были поставлены следующие цели:

- 1) становление государственной службы как единой системы;
- 2) внедрение новых технологий в деятельность государственных служащих;
- 3) повышение эффективности и результативности государственной службы⁴⁵.

Итогом данного этапа реформирования стало внесение изменений в нормативные правовые акты, также были значительно улучшены технологии и инструменты, используемые государственными служащими в осуществлении своей деятельности, усовершенствованы методики и программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Отметим, что основными федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность государственных гражданских служащих, являются:

- 1) Федеральный закон № 58–ФЗ, содержащий как правовые, так и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации в целом;
- 2) Федеральный закон № 79–ФЗ, устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы;
- 3) Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции», содержащий установленный перечень основных принципов

⁴⁵ Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». – СПС «Консультант Плюс»

противодействия коррупции, а также определяющий правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (далее – Федеральный закон № 273–ФЗ);

4) Трудовой кодекс РФ, устанавливающий правовое регулирование работников, в том числе и государственных гражданских служащих;

5) Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 110);

6) Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» (далее – Указ Президента РФ № 111);

7) Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классов чинov государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» (далее – Указ Президента РФ № 113);

8) Указ Президента РФ № 112;

9) Указ Президента РФ от 25.07.2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» (далее – Указ Президента РФ № 763).

По результатам реформирования системы государственной службы в Российской Федерации сложилась достаточно стабильная модель функционирования государственной гражданской службы. Рассмотрим подробнее нормативное регулирование отдельных ее элементов.

В соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ в целях обеспечения правовой и социальной защиты государственных гражданских служащих, повышения стимула эффективного исполнения служебной деятельности, укрепления кадрового состава и с целью компенсации ограничений и запретов, установленных федеральным законодательством, государственным гражданским служащим предоставляются следующие гарантии:

1) своевременное и в полном объеме получение государственным гражданским служащим денежного содержания, а также равные условия оплаты труда;

2) соответствующие условия прохождения государственной гражданской службы;

3) отдых, включающий в себя служебное время, предоставление выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодные оплачиваемые основные и дополнительные отпуска;

4) медицинское страхование, в том числе после выхода государственного гражданского служащего на пенсию за выслугу лет;

5) обязательное государственное социальное страхование временной нетрудоспособности;

6) возмещение расходов, осуществляемых в связи с командировками;

7) возмещение расходов, связанных с переводом государственного гражданского служащего в другой государственный орган, расположенный в другой местности;

- 8) защита государственного гражданского служащего и членов его семьи от неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 9) государственное пенсионное обеспечение.

Также указанным федеральным законом предусмотрены дополнительные гарантии для государственных гражданских служащих.

1. Дополнительное профессиональное образование (при этом за государственным гражданским служащим сохраняется его должность и денежное содержание).

2. Транспортное обслуживание при исполнении должностных обязанностей (отдельным категориям и группам должностей предоставляется служебный автомобиль), а также компенсация расходов за использование личного транспорта в служебных целях.

3. Предоставление возможности замещения иной должности государственной гражданской службы при ее сокращении или упразднении государственного органа.

4. Единовременная субсидия на приобретение жилого помещения (единожды за весь период прохождения государственной гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых, соответственно, постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации).

5. Иные государственные гарантии, предусмотренные законодательством.

Федеральным законом № 79–ФЗ предусмотрено деление государственных гарантий на основные и дополнительные, однако цели и условия установления этих гарантий законом не конкретизированы.

По мнению Ю.В. Никитиной, государственные гарантии государственным гражданским служащим носят компенсационный (компенсирует запреты и ограничения), мотивирующий (стимулируют эффективно исполнять свои обязанности) и обеспечивающий (определяют определенную правовую и социальную защищенность) характер⁴⁶.

Также автором исследования предложено деление основных государственных гарантий на 3 группы:

- 1) обеспечивающие государственному гражданскому служащему исполнение служебных обязанностей (например, создание необходимых условий для прохождения гражданской службы);
- 2) предоставляющие материальное обеспечение государственных гражданских служащих (например, предоставление равных условий оплаты труда);
- 3) имеющие социальный характер (например, предоставление социального и медицинского страхования и др.)⁴⁶.

Как отмечалось, государственный гражданский служащий имеет право на

⁴⁶ Никитина Ю.В. К вопросу о государственных гарантиях деятельности государственных гражданских служащих в РФ / Ю.В. Никитина // Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия. Сборник статей по материалам XVIII международной научно-практической конференции, 2018. – С. 29–32.

соразмерную оплату своего труда. Нормативную базу регулирования оплаты труда государственных гражданских служащих на федеральном уровне помимо Федерального закона № 79–ФЗ составляет Указ Президента № 763⁴⁷.

Оплата деятельности государственного гражданского служащего является по своей сути административно распределяемой частью средств бюджета государства, которая, в свою очередь, определяется фондом оплаты труда государственного органа, и предназначена для выплаты государственным гражданским служащим за исполнение профессиональной служебной деятельности⁴⁸.

Вместе с тем, в политике оплаты труда выделяют формы и системы оплаты труда, которые определяют порядок исчисления заработной платы в зависимости от результативности труда сотрудника. Повременная форма оплаты труда предполагает оплату труда исходя из фактически отработанного времени и установленного тарифа, тогда как сдельная форма основывается на количестве произведенной продукции или объеме оказанных услуг. Что касается государственной гражданской службы, то результаты ее деятельности, как правило, не имеют материального выражения и самостоятельного значения в государственном правлении, поэтому их сложно оценить. В связи с чем на государственной гражданской службе применяется в большинстве случаев повременная форма оплаты труда в повременно-премиальной системе⁴⁸.

Оплата деятельности государственного гражданского служащего осуществляется в виде денежного содержания. При этом Федеральным законом № 79–ФЗ для отдельных должностей государственной гражданской службы предусмотрен особый порядок оплаты труда в виде:

- единого денежного вознаграждения;
- оплаты труда по показателям эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Единое денежное вознаграждение состоит из таких составных элементов как должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу (за выслугу лет на государственной гражданской службе, за особые условия государственной гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну), но при этом не учтены премии и ежемесячное денежное поощрение. Как правило, единое денежное вознаграждение устанавливается для отдельных должностей государственной гражданской службы категории «руководители», установленные Указами Президента Российской Федерации (например, первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, Министр иностранных дел Российской Федерации).

Также указами Президента Российской Федерации устанавливается список

⁴⁷ Указ Президента РФ от 25.07.2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих». – СПС Консультант Плюс.

⁴⁸ Путеводитель по кадровым вопросам. Особенности работы госслужащих. – СПС Консультант Плюс.

должностей (с которыми заключен срочный служебный контракт), к которой применяется порядок оплаты труда по показателям эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Отметим, что денежное содержание представляет собой определенное вознаграждение за труд, за добросовестное и успешное выполнение своих обязанностей, источником выплаты которого является государственный орган, с которыми государственные гражданские служащие состоят в государственно-служебных отношениях, выплаты осуществляются за счет средств соответствующего уровня бюджета.

Денежное содержание, в свою очередь, включает как обязательный (постоянный) компонент, т. е. ту часть, которую государственный гражданский служащий получает ежемесячно в установленном размере, так и переменный компонент, например, премии. При этом, премии и другие аналогичные выплаты позволяют обеспечить учет реального вклада каждого сотрудника.

В соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ структура оплаты труда в системе государственной гражданской службы состоит из составных элементов, которые представлены на рисунке Г.1 (Приложение Г).

В соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ право определять размеры должностных окладов закрепляется за соответствующим уровнем государственной гражданской службы: для федеральной государственной гражданской службы определяется указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации, для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации – нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

На рисунке Г.2 (Приложение Г) представлены выплаты, относящиеся в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе к дополнительным выплатам.

Отметим, что ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе, определяемая Федеральным законом № 79–ФЗ, устанавливается в процентах в зависимости от стажа государственной гражданской службы, размеры доплаты представлены на рисунке Г.3 (Приложение Г).

Размер ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы устанавливается индивидуально, но не более 200 % должностного оклада. В соответствии с Указом Президента № 763 размер ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы устанавливается в зависимости от группы должностей (рисунок Г.4, Приложение Г).

Предельные размеры иных дополнительных выплат федеральным законодательством не установлены.

Поскольку составной частью оплаты деятельности государственных гражданских служащих является оклад за классный чин, то следует отметить, что Указом Президента РФ № 113 утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской

Федерации федеральным государственным гражданским служащим, которое содержит подробное описание сроков и порядка присвоения классных чинов федеральным государственным гражданским служащим. Классные чины за некоторым исключением присваиваются по итогам квалификационного экзамена – мероприятия, проводимого для оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) государственного гражданского служащего. Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждено Указом Президента РФ № 111.

При рассмотрении оплаты труда выявлена зависимость установленных доплат от стажа государственной гражданской службы, который, в свою очередь, также является одним из квалификационных требований при назначении на должность государственной гражданской службы.

Нормативное регулирование определения стажа государственной гражданской службы и порядка его расчета на федеральном уровне составляет Федеральный закон № 79–ФЗ, Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴⁹.

Стаж государственной гражданской службы представляет собой общую продолжительность нахождения на занимаемой должности государственной гражданской службе, при этом как отмечалось ранее, принципом государственной службы является единство определения стажа, поэтому в стаж государственной гражданской службы в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ включаются периоды замещения:

- 1) должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей федеральной государственной службы иных видов;
- 2) государственных должностей;
- 3) муниципальных должностей;
- 4) должностей муниципальной службы;
- 5) иных должностей в соответствии с федеральными законами.

Также Указом Президента Российской Федерации от 19.11.2007 г. № 1532 (далее – Указ Президента РФ № 1532) утвержден следующий перечень периодов замещения государственной гражданской службы для установления государственным гражданским служащим ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, а также для определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную

⁴⁹ Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы». – СПС Консультант Плюс

государственную гражданскую службу:

- 1) периоды замещения государственных должностей Российской Федерации;
- 2) периоды замещения государственных должностей субъектов Российской Федерации;
- 3) периоды замещения должностей федеральной государственной гражданской службы и должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 4) периоды замещения должностей прокурорских работников;
- 5) периоды замещения должностей сотрудников Следственного комитета Российской Федерации;
- 6) периоды замещения должностей (воинских должностей), прохождение службы (военной службы);
- 7) периоды замещения должностей сотрудников таможенных органов Российской Федерации;
- 8) периоды замещения должностей муниципальной службы (муниципальных должностей муниципальной службы) и т. д.⁵⁰

В соответствии с Указом Президента РФ № 1532 к документам, которые подтверждают стаж государственной гражданской службы для указанных целей являются трудовая книжка, справка военного комиссариата, военный билет и иные соответствующие документы.

Как Трудовым кодексом Российской Федерации, так и Федеральным законом № 79–ФЗ за государственными гражданскими служащими закреплено право на отдых и нормальную продолжительность служебного времени.

Федеральным законом № 79–ФЗ установлено, что служебным принято считать время, в течение которого государственный гражданский служащий выполняет профессиональную деятельность в соответствии со служебным распорядком государственного органа, с графиком службы либо условиями служебного контракта должен.

Для государственных гражданских служащих установлена по общим правилам пятидневная служебная неделя, которая включает 40 часов служебного времени.

При этом для высших и главных должностей устанавливается ненормированный служебный день. Для иных групп должностей ненормированный служебный день устанавливается в соответствии со служебным распорядком государственного органа по соответствующему перечню должностей и служебным контрактом. Вместе с тем, для государственных гражданских служащих с ненормированным служебным днем предусмотрен ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный

⁵⁰ Указ Президента РФ от 19.11.2007 г. № 1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации». – СПС Консультант Плюс

служебный день.

Право на отдых включает в себя предоставление свободного от служебной деятельности времени (свободного времени) вне пределов установленной нормальной продолжительности служебного времени, которое состоит из ограничения служебного времени, предоставление ежедневного отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска.

Для надлежащего исполнения должностных обязанностей государственному гражданскому служащему ежегодно предоставляется отпуск с сохранением замещаемой должности государственной гражданской службы и денежного содержания.

Ежегодный оплачиваемый отпуск государственного гражданского служащего рассчитывается исходя из суммы календарных дней и состоит из основного и дополнительных отпусков.

Продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска для всех государственных гражданских служащих составляет 30 календарных дней, что считается в соответствии с трудовым законодательством удлиненным отпуском (в соответствии со ст. 114 Трудового кодекса Российской Федерации основной оплачиваемый отпуск по общему правилу составляет 28 календарных дней).

В свою очередь, ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет зависит от стажа государственной гражданской службы (продолжительность данного вида отпуска представлена на рисунке Г.5, Приложение Г).

Стоит отметить, что при исчислении отпусков государственных гражданских служащих учитывается также положение ст. 120 Трудового кодекса Российской Федерации о том, что продолжительность оплачиваемых отпусков увеличивается на количество нерабочих праздничных дней, приходящихся на время отпуска.

Также в отдельных случаях устанавливаются дополнительные отпуска за ненормированный служебный день, а также в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы, предоставляемые сверх ежегодного оплачиваемого отпуска (продолжительность указанных отпусков представлена на рисунке Г.6, Приложение Г). Продолжительность отпуска в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями государственной гражданской службы составляет в соответствии со ст. 117 Трудового кодекса Российской Федерации минимум 7 дней, тогда как количество дней отпуска за ненормированный служебный день составляет 3 календарных дня.

Отметим, что для непрерывного функционирования государственного органа необходим график, в соответствии с которым будет исключено одновременное отсутствие специалистов, а также обеспечено необходимое время ухода в отпуск каждого из них. С этой целью ежегодный оплачиваемый отпуск предоставляется государственным гражданским служащим в соответствии с графиком отпусков, который утверждается представителем нанимателя.

При этом при подготовке графика отпусков в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ существуют правила их предоставления для каждого сотрудника:

1) минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска не может

быть менее 28 календарных дней в служебном году, за который предоставляется отпуск;

2) хотя бы одна из частей ежегодного оплачиваемого отпуска должна составлять не менее 14 календарных дней.

Исключением из указанных правил является случаи, когда предоставление отпуска по указанным правилам может неблагоприятно отразиться на осуществлении задач и функций государственного органа или на осуществлении полномочий лица, замещающего государственную должность. В таком случае решением представителя нанимателя и с письменного согласия государственного гражданского служащего допускается перенесение части ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающей 28 календарных дней, на следующий служебный год. При этом перенесенная часть ежегодного оплачиваемого отпуска должна быть использована не позднее 12 месяцев после окончания того служебного года, за который эта часть отпуска предоставляется.

Также Федеральным законом № 79–ФЗ предусмотрено, что часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, или любое количество дней из этой части по письменному заявлению государственного гражданского служащего могут быть заменены денежной компенсацией.

Оплачиваемый отпуск предполагает выплату государственному гражданскому служащему денежного содержания, которая осуществляется не позднее чем за 10 календарных дней до начала отпуска.

Вместе с тем Федеральным законом № 79–ФЗ предусмотрена один раз в год единовременная выплата в размере двух месячных окладов денежного содержания для федеральных государственных гражданских служащих, для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации – в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

При увольнении с государственной гражданской службы гражданскому служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные им отпуска.

Также государственный гражданский служащий может взять неиспользованные отпуска с последующим увольнением с предварительной подачей заявления представителю нанимателя. В этом случае днем увольнения с государственной гражданской службы считается последний день отпуска.

Вместе с тем, государственному гражданскому служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года по семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам по письменному заявлению государственного гражданского служащего. В данном случае за государственным гражданским служащим также сохраняется замещаемая должность.

В соответствии со ст. 122 Трудового кодекса Российской Федерации государственным гражданским служащим, принятым на государственную гражданскую службу, отпуск в первый год предоставляется после шести месяцев его непрерывной службы в государственном органе, за исключением:

– женщин (перед отпуском по беременности и родам или непосредственно после

него);

- работников, усыновивших ребенка (детей) в возрасте до трех месяцев;
- в иных предусмотренных законами случаях.

Также по согласованию с представителем нанимателя оплачиваемый отпуск государственному гражданскому служащему может быть предоставлен и до истечения шести месяцев.

Отпуск за следующие периоды работы предоставляется в любое время рабочего года в соответствии с очередностью предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков, установленной в государственном органе.

Отметим, что одним из менее урегулированных с точки зрения нормативных правовых актов в области государственной гражданской службы является медицинское страхование государственных гражданских служащих и членов их семей. Согласно ст. 52 Федерального закона № 79–ФЗ медицинское страхование государственных гражданских служащих осуществляется в соответствии с указанным федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации. Однако в настоящее время федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации так и не принят, поэтому их медицинское обеспечение, как и для всех, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2010 г. № 326–ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326–ФЗ)⁵¹.

В соответствии с Федеральным законом № 326–ФЗ государственные гражданские служащие имеют право на:

- 1) получение бесплатной медицинской помощи при наступлении страхового случая;
- 2) оформление в заявительной форме и выборе страховой медицинской организации, в том числе и врача;
- 3) получение актуальной информации о предоставлении медицинской помощи;
- 4) возмещение ущерба, который был причинен медицинской организацией при неисполнении или ненадлежащем исполнении ею своих обязанностей;
- 5) защиту прав в сфере обязательного медицинского страхования.

Отметим, что нормативное регулирование на федеральном уровне права государственных гражданских служащих на обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности составляет Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255–ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», в соответствии с которым при наступлении страхового случая (например, при заболевании или получении травмы государственным гражданским служащим) предусмотрена

⁵¹ Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326–ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». – СПС Консультант Плюс

выплата пособий, установленных законодательством⁵².

Дополнительно отметим, что Указом Президента Российской Федерации от 18.07.2005 г. № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» установлены порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих, а также указаны расходы, которые возмещаются федеральному государственному гражданскому служащему:

- 1) расходы на проезд к месту командирования и обратно – к постоянному месту прохождения федеральной государственной гражданской службы;
- 2) расходы на проезд из одного населенного пункта в другой в случае командирования в несколько населенных пунктов;
- 3) расходы, связанные с наймом жилого помещения;
- 4) суточные – дополнительные расходы, связанные с проживанием вне постоянного места жительства;
- 5) иные расходы (если они осуществлялись государственным гражданским служащим с разрешения или ведома представителя нанимателя или уполномоченного им лица, который может оценить их необходимость);
- б) расходы на оформление документов, связанных с выездом за границу (заграничный паспорт, виза, сборы и другое)⁵³.

Приказом Минфина России от 02.08.2004 г. № 64н установлены предельные нормы возмещения расходов по найму жилого помещения в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных государств работников, заключивших трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работников государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений⁵⁴. Пример указанных расходов представлен в таблице Г.1 (Приложение Г).

При прохождении государственной гражданской службы каждый ее сотрудник подвергается проверке и оценке профессиональных и личностных качеств. Мероприятием, которое позволяет определить соответствие государственного гражданского служащего замещаемой должности является аттестация.

Нормативными правовыми актами федерального уровня, регулирующими процедуру проведения аттестации государственных гражданских служащих,

⁵² Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 255–ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством». – СПС Консультант Плюс

⁵³ Указ Президента Российской Федерации от 18.07.2005 г. № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих». – СПС Консультант Плюс

⁵⁴ Приказ Минфина России от 02.08.2004 г. № 64н «Об установлении предельных норм возмещения расходов по найму жилого помещения в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных государств работников, заключивших трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работников государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений». – СПС Консультант Плюс

являются Федеральный закон № 79–ФЗ и Указ Президент РФ № 110⁵⁵.

Авторами исследования даются различные определения и цели аттестации государственных гражданских служащих, анализ определений приведен в таблице Г.2 (Приложение Г)⁵⁶.

В соответствии с Указом Президента РФ № 110 целями аттестации государственных гражданских служащих являются:

- 1) формирование кадрового состава государственной гражданской службы;
- 2) повышение профессионального уровня гражданских служащих;
- 3) решение вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности государственной гражданской службы при сокращении должностей государственной гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты деятельности государственных гражданских служащих.

В соответствии с действующим законодательством аттестация государственного гражданского служащего проводится с периодичностью один раз в 3 года. Исключениями из установленной периодичности аттестации являются следующие случаи.

1. Проведение аттестации государственных гражданских служащих, замещающих отдельные должности государственной гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

2. Внеочередная аттестация, которая проводится ранее установленного срока (при проведении в установленном порядке процедур сокращения должностей государственной гражданской службы в государственном органе или в случае принятия решения об изменении условий оплаты деятельности государственных гражданских служащих). Также внеочередная аттестация может проводиться по соглашению сторон служебного контракта.

Вместе с тем, в соответствии с действующим законодательством, регулирующим проведение аттестации, установлены случаи, когда аттестация не проводится (рисунок Г.7, Приложение Г).

Куликова О.Е. отмечает, что проведение аттестации позволяет решить следующие задачи:

- 1) соблюдение принципов государственной гражданской службы;
- 2) соответствие требованиям законодательства в системе государственной гражданской службы;
- 3) формирование кадрового резерва;
- 4) выявление талантливых государственных гражданских служащих;
- 5) применение ответственности и стимулирования к сотрудникам;
- 6) повышение дисциплины в государственном органе;

⁵⁵ Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»

⁵⁶ Куликова, О.Е. Основные принципы аттестации государственных гражданских служащих органа государственной власти / О.Е. Куликова // Вестник науки и образования, Издательство: Олимп (Иваново), 2018. – С. 39–41.

- 7) соблюдение стабильности на государственной гражданской службе;
- 8) повышение профессионализма государственных гражданских служащих;
- 9) борьба с коррупцией на государственной гражданской службе⁵⁶.

Также автор исследования отмечает, что принципы аттестации являются едиными для всей системы государственных органов, однако могут отличаться в зависимости от государственного органа, в котором она проводится. К числу принципов проведения аттестации, по мнению Куликовой О.Е. относятся:

- объективность;
- гласность;
- беспристрастность;
- коллегиальность;
- определенность и комплексность аттестации;
- периодичность проведения;
- обоснованность оценки и рекомендаций комиссии;
- действенность аттестации⁵⁶.

Так как основной функцией аттестации является выявление соответствия государственного гражданского служащего занимаемой должности государственной гражданской службы, то основным принципом проведения аттестации является объективность: члены аттестационной комиссии должны оценивать объективно, беспристрастно.

В соответствии с установленным Указом Президента РФ № 110 положением о проведении аттестации в целях организации аттестации в государственном органе издается правовой акт представителя нанимателя, который содержит в себе положения о:

- создании аттестационной комиссии;
- установлении графика проведения аттестации;
- подготовке списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- сборе документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Непосредственную оценку и принятие решения в отношении аттестуемого проводит аттестационная комиссия, состав которой представлен на рисунке Г.8 (Приложение Г). Состав аттестационной комиссии должен быть сформирован так, чтобы исключить возможность возникновения конфликтов интересов, влияющих на принимаемые аттестационной комиссией решения. Также в государственном органе с учетом специфики должностных обязанностей государственных гражданских служащих может создаваться несколько аттестационных комиссий. К примеру, для государственных гражданских служащих, чья профессиональная деятельность связана с использованием сведений, составляющих государственную тайну. В случае, если аттестация проводится в отношении государственного гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, то на время проведения аттестации его членство в этой комиссии приостанавливается.

Ежегодно представителем нанимателя утверждается график проведения аттестации, с которым должны быть ознакомлены все аттестуемые

государственные гражданские служащие не менее чем за месяц до начала аттестации.

На каждого аттестуемого государственного гражданского служащего его непосредственным руководителем готовится мотивированный отзыв об исполнении государственным гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период.

Одним из значительных мероприятий аттестации является заседание аттестационной комиссии с непосредственным участием аттестуемого.

Оценка профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего в соответствии с Указом Президента РФ № 110 осуществляется на основе соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности, его участия в решении задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности. Также учитываются результаты исполнения государственным гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы государственного гражданского служащего, соблюдение им ограничений и запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, – также организаторские способности.

По итогам аттестации государственного гражданского служащего аттестационная комиссия принимает одно из решений в отношении государственного гражданского служащего:

- о соответствии замещаемой должности;
- о соответствии замещаемой должности и рекомендации к включению в кадровый резерв для более высокой должности;
- о соответствии замещаемой должности при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;
- о несоответствии замещаемой должности.

В срок до одного месяца после проведения аттестации государственным органом издается соответствующий правовой акт (о включении государственного гражданского служащего в кадровый резерв, о направлении на дополнительное профессиональное образование, о понижении государственного гражданского служащего в должности).

В заключении параграфа отметим, что федеральное законодательство, регулирующее сферу деятельности государственных гражданских служащих, включает в себя Федеральный закон № 79–ФЗ, регламентирующий основные положения о государственной гражданской службе: правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы. Вместе с тем, отдельные узкие направления правового регулирования регламентируются специальными федеральными законами (например, Федеральным законом № 273–ФЗ), которые в совокупности имеют приоритетное значение перед

положениями Трудового кодекса Российской Федерации.

Также становление системы государственной гражданской службы повлекло за собой формирование системы специальных подзаконных актов (указы Президента, постановления Правительства и т. д.), которые наряду со специальными федеральными законами регулируют определенные аспекты отношений, складывающихся в сфере государственной гражданской службы, например, проведение аттестации, присвоение классов чинов и др. Таким образом, осуществление государственной гражданской службы производится на основе специального законодательства.

2.2 Законодательство Челябинской области, регулирующее деятельность государственных гражданских служащих

Процесс реформирования государственной службы Российской Федерации проходил одновременно с реформированием государственной службы в субъектах Российской Федерации.

В частности, в Челябинской области в органах исполнительной власти проводится реформирование государственной гражданской службы, инструментами реформирования выступают государственные программы по оптимизации функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышению эффективности их обеспечения.

Так, в 2014–2016 гг. в рамках реализации государственной программы Челябинской области решены следующие задачи (принята постановлением Правительства Челябинской области от 22.10.2013 г. № 359–П «О государственной программе Челябинской области «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения» на 2014–2016 годы):

- 1) совершенствование нормативной базы регулирования деятельности государственных и муниципальных служащих;
- 2) создание высококвалифицированного кадрового состава;
- 3) формирование системы профессиональной подготовки управленческих кадров;
- 4) совершенствование механизма предупреждения коррупции, выявление и разрешение конфликта интересов⁵⁷.

На период до конца 2019 г. действует очередная государственная программа Челябинской области (принята постановлением Правительства Челябинской области от 28.11.2016 г. № 617–П «О государственной программе Челябинской области «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения»), основными целями которой является повышение эффективности государственной

⁵⁷ Постановлением Правительства Челябинской области от 22.10.2013 г. № 359–П «О государственной программе Челябинской области «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения» на 2014–2016 годы. – СПС Консультант Плюс

гражданской службы Челябинской области, снижение уровня коррупции и устранение причин ее возникновения, а также подготовка и эффективное использование управленческих кадров⁵⁸.

Далее рассмотрим нормативное регулирование особенностей государственной гражданской службы Челябинской области.

В соответствии с законом Челябинской области от 29.03.2007 г. № 104–ЗО «О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области» (далее – Закон Челябинской области № 104–ЗО) определение государственной гражданской службы Челябинской области соответствует определению государственной гражданской службы Российской Федерации, содержащемуся в Федеральном законе № 79–ФЗ, отличием является только принадлежность к государственным органам субъекта Российской Федерации. Таким образом, в Челябинской области действует общеустановленное понятие государственной гражданской службы⁵⁹.

В соответствии с положением закона Челябинской области № 104–ЗО государственным гражданским служащим Челябинской области является гражданин Российской Федерации, который осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы области в соответствии с постановлением (распоряжением) о назначении на должность и со служебным контрактом и получающий денежное содержание за счет средств областного бюджета.

Отметим, что в Челябинской области также действуют аналогичные основные элементы государственной гражданской службы, установленные Федеральным законом № 79–ФЗ:

- 1) система групп и категорий должностей государственной гражданской службы;
- 2) классные чины;
- 3) права и обязанности государственных гражданских служащих;
- 4) запреты и ограничения;
- 5) система и структура оплаты деятельности государственных гражданских служащих, расчет стажа, определение служебного времени и времени отдыха и другие элементы;
- 6) общий порядок поступления и прохождения государственной гражданской службы;
- 7) пенсионное обеспечение (осуществляется в соответствии с федеральным законодательством).

Что касается установления отдельных положений в части регулирования деятельности государственной гражданской службы Челябинской области, то следует учитывать следующее.

⁵⁸ Постановление Правительства Челябинской области от 28.11.2016 г. № 617–П «О государственной программе Челябинской области «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения». – СПС Консультант Плюс

⁵⁹ Закон Челябинской области от 29.03.2007 г. № 104–ЗО «О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области». – СПС Консультант Плюс

1. Утверждение Реестра должностей государственной гражданской службы Челябинской области, установление порядка, случаев и размеров выплаты по обязательному государственному страхованию, увеличение (индексация) размеров денежного содержания по должностям государственной гражданской службы области с учетом уровня инфляции осуществляется законами Челябинской области.

2. Установление денежного содержания государственных гражданских служащих и порядок формирования фонда оплаты труда осуществляется принятием постановлением Законодательного Собрания Челябинской области.

3. Порядок транспортного обслуживания, случаи и порядок предоставления компенсации государственным гражданским служащим за использование личного транспорта в служебных целях, положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе области, объем и структуру государственного заказа Челябинской области на профессиональное развитие государственных гражданских служащих, порядок и условия командирования государственного гражданского служащего и иные вопросы регулирования деятельности государственных гражданских служащих Челябинской области в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Челябинской области устанавливаются постановлением Губернатора Челябинской области.

Также следует отметить, что правовыми актами государственных органов Челябинской области устанавливаются специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов области, принятия и исполнения управленческих и иных решений.

Для закрепления основных прав и обязанностей государственного гражданского служащего, его основных полномочий существует должностной регламент, типовая (примерная) форма которого для государственных гражданских служащих Челябинской области определена распоряжением Правительства Челябинской области от 03.06.2014 г. № 306–рп «Об утверждении Примерного должностного регламента государственного гражданского служащего Челябинской области»⁶⁰.

Постановлением Законодательного собрания Челябинской области от 09.07.2010 г. № 2405 (далее – постановление ЗСО № 2405) определены основные положения об оплате деятельности государственных гражданских служащих Челябинской области и установлен порядок формирования фонда оплаты труда указанных лиц⁶¹. В соответствии с указанным постановлением утверждены размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения, а также размеры окладов за классный чин государственных гражданских служащих

⁶⁰ Распоряжение Правительства Челябинской области от 03.06.2014 г. № 306–рп «Об утверждении Примерного должностного регламента государственного гражданского служащего Челябинской области». – СПС Консультант Плюс

⁶¹ Постановление Законодательного собрания Челябинской области от 09.07.2010 г. № 2405 «Об оплате труда государственных гражданских служащих Челябинской области и порядке формирования фонда оплаты труда указанных лиц». – СПС Консультант Плюс

Челябинской области.

Также постановление ЗСО № 2405 содержит положения, устанавливающие особенности оплаты деятельности государственных гражданских служащих Челябинской области, а именно:

- 1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за государственные награды Российской Федерации в размере 25 % должностного оклада;
- 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за ученую степень кандидата наук в размере 10 % должностного оклада, доктора наук – 20 % должностного оклада;
- 3) выплата премии за выполнение особо важных и сложных заданий государственным гражданским служащим осуществляется в размерах и порядке, установленных представителем нанимателя, с учетом обеспечения задач и функций государственного органа Челябинской области, исполнения должностного регламента;
- 4) начисление районного коэффициента на оплату труда в размере 15 %;
- 5) ежегодная индексация окладов денежного содержания государственных гражданских служащих в соответствии с законом Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Постановлением Губернатора Челябинской области от 04.06.2008 г. № 180 «О транспортном обслуживании государственных гражданских служащих Челябинской области» утверждено Положение о порядке осуществления транспортного обслуживания государственных гражданских служащих государственных органов Челябинской области, обеспечиваемого в связи с исполнением должностных обязанностей, а также выплаты компенсации за использование личного транспорта в служебных целях и возмещения расходов, связанных с его использованием⁶².

Наряду с расходами на автотранспортное обслуживание постановлением Губернатора Челябинской области от 10.02.2015 г. № 25 утверждено Положение о командировании лиц, замещающих государственные должности Челябинской области, государственных гражданских служащих Аппарата Губернатора и Правительства Челябинской области и органов исполнительной власти Челябинской области⁶³. Указанным Положением определен порядок и условия командирования должностных лиц и государственных гражданских служащих Челябинской области, замещающих должности государственной гражданской службы Челябинской области в органах исполнительной власти Челябинской области, а также нормы расходов на служебные командировки.

⁶² Постановление Губернатора Челябинской области от 04.06.2008 г. № 180 «О транспортном обслуживании государственных гражданских служащих Челябинской области». – СПС Консультант Плюс

⁶³ Постановление Губернатора Челябинской области от 10.02.2015 г. № 25 «О Положении о командировании лиц, замещающих государственные должности Челябинской области, государственных гражданских служащих Аппарата Губернатора и Правительства Челябинской области и органов исполнительной власти Челябинской области». – СПС Консультант Плюс

Как отмечалось ранее, одной из основных целей всех программ развития государственной гражданской службы является формирование компетентного кадрового состава, который является основным инструментом реализации задач государственного органа, соответственно от компетенции сотрудников зависит качество и эффективность выполняемых органом власти функций, возрастание доверия граждан к власти и укрепление его имиджа в целом, а также повышение его конкурентоспособности.

В органах власти Челябинской области уделяется большое внимание профессиональному обучению своих сотрудников. С этой целью приняты распоряжение Губернатора Челябинской области от 30.08.2013 г. № 1053–р «Об организации профессионального развития государственных гражданских служащих Челябинской области», постановление Губернатора Челябинской области от 08.10.2009 г. № 259 «О государственном заказе на мероприятия по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Челябинской области» и т. д.

С целью установления этических норм и правил служебного поведения государственных гражданских служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействия укреплению авторитета государственных гражданских служащих, доверия граждан к государственным органам и обеспечения единых норм поведения гражданских служащих принято постановление Губернатора Челябинской области от 22.02.2011 г. № 72 «О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Челябинской области»⁶⁴. В кодексе содержатся основные принципы и правила служебного поведения всех без исключения государственных гражданских служащих Челябинской области и рекомендательные этические правила служебного поведения государственных гражданских служащих области. Кодекс разработан на основании Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренный решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010 г. (протокол № 21), а также Федерального закона № 273–ФЗ. Также с целью повышения эффективности противодействия коррупции на территории Челябинской области принят закон Челябинской области от 29.01.2009 г. № 353–ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области»⁶⁵.

По итогам анализа нормативного регулирования деятельности государственных гражданских служащих Челябинской области отметим, что нормативные правовые и подзаконные акты области направлены на регулирование положений, которые определены федеральным законодательством как сфера регулирования субъекта Российской Федерации, например,

⁶⁴ Постановление Губернатора Челябинской области от 22.02.2011 г. № 72 «О Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Челябинской области». – СПС Консультант Плюс

⁶⁵ Закон Челябинской области от 29.01.2009 г. № 353–ЗО «О противодействии коррупции в Челябинской области». – СПС Консультант Плюс

установление размеров должностного оклада, размеры компенсации командировочных расходов государственных гражданских служащих Челябинской области и т. д.

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации. Тогда как правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации, соответственно, все организационное сопровождение государственной гражданской службы устанавливается нормативными правовыми актами Челябинской области.

По аналогии с Федеральным законом № 79–ФЗ на уровне Челябинской области принят Закон Челябинской области № 104–ЗО, которым урегулированы отношения, связанные с государственной гражданской службой в Челябинской области, а именно: установлены общие положения государственной гражданской службы Челябинской области, установлены организационные моменты (должности, требования к ним и т. д.), урегулировано обеспечение организации и эффективности гражданской службы Челябинской области (нормативное регулирование, установлены отдельные аспекты государственной гражданской службы области). Так же, как и на федеральном уровне отдельные аспекты регулируются подзаконными актами Челябинской области (постановлениями Губернатора, Правительства и Законодательного собрания Челябинской области).

Органы власти вправе принимать локальные акты, регулирующие отношения в сфере государственной гражданской службы, не противоречащие нормативным актам, имеющим более высокую силу. Например, орган власти может принять собственный кодекс этики.

Таким образом, нормативное регулирование на уровне Челябинской области формируется по аналогии с федеральным правовым регулированием, образуя единую систему нормативного регулирования государственной гражданской службы.

Выводы по разделу 2

В заключении главы отметим, что нормативное регулирование деятельности государственных гражданских служащих включает в себя систему нормативных правовых актов и имеет многоуровневую структуру: основные положения закреплены в федеральных законах, которые имеют приоритет перед Трудовым кодексом Российской Федерации (одним из важных является Федеральный закон № 79–ФЗ), а также в специальных законах, таких как Федеральный закон № 273–ФЗ.

В свою очередь, уточнение отдельных узконаправленных положений осуществляется в подзаконных актах – указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства и т. д. К этой иерархии добавляется нормативное регулирование субъекта Российской Федерации в части относящейся к его

компетенции. И наконец, каждый орган власти имеет право принимать свои акты, регулирующие положения о деятельности своих государственных гражданских служащих – дополнительные, не противоречащие федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации (для региональных органов власти).

Вся указанная структура должна иметь четкую зависимость подчинения: подзаконные акты не должны противоречить нормативным правовым актам, законодательство субъектов – законодательству Российской Федерации, ведомственные акты – законодательству Российской Федерации и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации.

На наш взгляд, такая иерархия является оптимальной с точки зрения регулирования и не противоречит общей системе построения законодательства в Российской Федерации. В связи с тем, что процедура внесения изменений в нормативные акты любого уровня более сложная, чем в подзаконные акты, то более узкие вопросы и часто меняющиеся положения целесообразно закреплять на уровне подзаконных актов и актов органа власти, например, размеры должностных окладов и т. п.

Правовое регулирование института государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации постоянно развивается и дополняется новыми нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Процесс всестороннего и постоянного нормотворчества в сфере государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации находится в стадии изменений, что связано с существующими пробелами в федеральных нормативных правовых актах по вопросам государственной гражданской службы. Например, в настоящее время не принят федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих.

Особое внимание уделяется в настоящее время антикоррупционной политике, в связи с чем отмечается высокая нормотворческая активность в данной сфере. В Челябинской области принят закон о противодействии коррупции и действует региональные программы, направленные на противодействие коррупции.

Отдельное внимание следует уделять разработке методических рекомендаций и других материалов, которые имеют узкую направленность, гибкую структуру и более понятное изложение для сотрудников.

3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕШЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

3.1 Проблемы осуществления наставничества и подготовки государственных гражданских служащих

Одним из самых важных элементов государственной гражданской службы является ее кадровый состав. Квалифицированные кадры призваны обеспечить эффективное выполнение задач, поставленных перед государственным органом. Профессионализм государственных гражданских служащих, их способность эффективно и оперативно решать задачи государственного управления влияют на социальную стабильность в обществе, функционирование рыночной экономики, а также обеспечивают защиту прав и интересов граждан. Поэтому укрепление правового статуса государственных гражданских служащих должно обеспечить доверие общества к государству в целом.

Кадры являются своеобразным интеллектуальным ресурсом, поэтому особое внимание следует уделять развитию компетенций государственных гражданских служащих. При этом, обучение, как правило, требует дополнительных финансовых затрат. Однако существуют способы использования внутренних резервов государственного органа в обучении. Например, внедрение и развитие института наставничества.

Наставничество представляет собой кадровую технологию, обеспечивающую передачу посредством планомерной работы знаний, навыков и установок от более опытного государственного гражданского служащего – менее опытному. С помощью чего происходит использование внутренних ресурсов государственного органа для адаптации и обучения новых кадров, а также способствование развитию уже имеющихся сотрудников.

Целями наставничества являются оказание помощи гражданским служащим в их профессиональном становлении, приобретении профессиональных знаний и навыков выполнения служебных обязанностей, адаптация в коллективе, а также воспитание дисциплинированности.

Наставничество представляет собой корпоративное обучение, которое заключается в оказании помощи государственным гражданским служащим более опытными или компетентными коллегами с целью профессионального становления и развития, приобретения знаний и навыков для эффективного выполнения служебных обязанностей, адаптации в коллективе.

Стоит отметить, что наставничество позволяет выполнить ряд важных задач. Во-первых, ускорить процесс и повысить качество адаптации вновь принятых сотрудников. Во-вторых, повысить уровень дисциплинированности, самоорганизованности и, как следствие, общего уровня корпоративной культуры государственного органа. В-третьих, развитие самих наставников, предотвращение профессионального выгорания, развитие преемственности.

С целью разработки и внедрения на государственной гражданской службе

Российской Федерации эффективной системы наставничества Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации создан методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе (далее – Методический инструментарий по наставничеству)⁶⁶.

Указанный Методический инструментарий по наставничеству призван обеспечить внедрение системы наставничества на государственной гражданской службе и содержит принципы организации и внедрения института наставничества в государственных органах. Поэтому при разработке предложений по внедрению наставничества нами были учтены положения данных методических рекомендаций Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

В настоящее время наставничество носит факультативный характер и применяется по решению органа власти. Одним из важных шагов к развитию наставничества должно послужить закрепление данного института на законодательном уровне посредством внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 79–ФЗ. Целесообразно, на наш взгляд, добавить новую статью «Наставничество на государственной гражданской службе» со следующей формулировкой:

«Наставничество – кадровая технология, обеспечивающая передачу посредством планомерной работы знаний, навыков и умений от более опытного (квалифицированного) сотрудника – менее опытному (квалифицированному).

Целями наставничества являются оказание помощи государственным гражданским служащим Российской Федерации в их профессиональном становлении, приобретении профессиональных знаний и навыков выполнения служебных обязанностей, адаптация в коллективе, а также воспитание дисциплинированности.

Порядок внедрения наставничества и организация процесса наставничества федеральных государственных гражданских служащих определяется Указом Президента Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Для регулирования общих методических положений о внедрении института наставничества в государственные органы требуется принятие соответствующего подзаконного акта, основой которого может служить разработанные методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Важными вопросами для наставничества в государственном органе являются следующие.

1. Определение категории наставляемых. В большинстве случаев наставничество устанавливается в отношении лиц, впервые поступивших на государственную гражданскую службу, однако потребность в обучении, в расширении профессиональных знаний, умений и навыков возникает постоянно,

⁶⁶ Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. – <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/7>.

например, при переходе на другую должность, в другое структурное подразделение, выход из отпуска по беременности и в иных случаях. Поэтому наставляемыми, на наш взгляд, могут быть как новые, так и действующие сотрудники. Наставничество может быть назначено и в отношении сотрудников, которым обучение рекомендовано по итогам аттестации;

2. Продолжительность наставничества. Поскольку наставников выбирают в большинстве случаев из числа действующих государственных гражданских служащих, то продолжительность наставничества должны быть четко определена как по общей ее продолжительности, так и по продолжительности каждого рабочего дня, чтобы исключить большую загруженность наставника;

3. Критерии отбора наставников. При выборе наставников – ответственных за профессиональную и должностную адаптацию лица, в отношении которого осуществляется наставничество (наставляемые) – должны учитываться профессиональные характеристики наставника (профессиональный уровень, стаж государственной гражданской службы, наличие сертификатов и т. д.), а также его личностные качества (организованность, тактичность, заинтересованность и т. д.). Кадровым службам государственного органа рекомендуется выявить среди сотрудников тех, кто обладает в наивысшей степени знаниями и умениями по областям деятельности государственного органа, составить так называемую карту компетенций – перечень государственных гражданских служащих и компетенции, которыми они могут поделиться в рамках наставничества;

4. Мотивация наставника. Мотивация может быть как материальной (оплата деятельности наставника), так и нематериальной (размещение на доске почте по наставничеству, проведение конкурса «Лучший наставник», зачисление в резерв наставников, занесение в личное дело и т. д.);

5. Повышение квалификации наставников. Для качественного процесса обучения и передачи знаний необходимо чтобы наставники поддерживали свой профессиональный уровень, владели актуальными знаниями и навыками, для этого необходимо организовывать обучение наставников, желательно, чтобы обучение наставников было внешним, с привлечением сторонних организаций и специалистов;

6. Наличие оценки эффективности наставничества. Для того, чтобы понять эффективно ли проводится наставничество, достигаются ли посредством него поставленные задачи, необходимо проводить анализ и оценку по ее итогам.

Процесс наставничества в государственном органе, на наш взгляд, должен включать:

1) проведение организационных мероприятий (принятие соответствующих документов, определение ответственных лиц и основных положений по наставничеству. Для новых сотрудников могут закреплять как одного наставника, так и составлять план адаптации, где по конкретным областям консультируют и обучают различные сотрудники);

2) назначение наставников и групп наставляемых;

3) прохождение наставничества (проведение содержательных мероприятий по адаптации и обучению сотрудников);

4) завершение наставничества (подведение итогов, проведение тестирования, оценки, получение обратной связи как от наставника наставляемому, так и наоборот)³⁴.

Внедрение института наставничества, кроме того, является одним из мероприятий реформирования государственной гражданской службы в рамках стратегических документов социально-экономического развития Российской Федерации (например, «Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации)⁶⁷. Также в числе важных задач совершенствования государственной гражданской службы отмечается создание системы кадровых резервов на государственной гражданской службе.

Формирования кадрового резерва и грамотное его является одним из приоритетных проблемных вопросов. Одной из причин недостатка высококвалифицированных кадров является высокая текучесть кадров на государственной гражданской службе, что негативным образом оказывает влияние на эффективность деятельности системы органов государственной власти. Текучесть кадров также затрудняет процесс передачи опыта государственной деятельности. Вместе с тем, учитывая последние тенденции назначения на должности государственной гражданской службы наблюдается «омоложение» кадров, то есть назначение на должности более молодых и амбициозных специалистов. Однако ввиду низкого престижа государственной гражданской службы, невысокой оплаты труда и ряда других причин для молодых специалистов деятельность в государственных органах является непривлекательной.

Формированию кадрового резерва и привлечению молодых специалистов на государственную гражданскую службу, по нашему мнению, может способствовать применение проектного подхода: привлечение перспективных и талантливых студентов вузов к участию в проектах.

Одной из лучших практик, на наш взгляд, в решении данного вопроса является опыт Малых академий государственного управления, созданных в каждом университете Приволжского Федерального округа, задачами которых являются поиск талантливых студентов и формирование кадрового резерва для государственных органов власти и органов местного самоуправления.

Обучение в таких заведениях проходит одновременно по профильной специальности в университете, а также по основам государственной гражданской службы в академии. Соответственно, у студентов во время обучения есть возможность проходить стажировку, все виды практики в государственных органах федерального и регионального значения, а также органах местного самоуправления.

По итогам успешного завершения обучения выпускникам вручается как

⁶⁷ «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (разработан Минэкономразвития России). – СПС «Консультант плюс».

основной диплом, так и диплом о профессиональной переподготовке по государственному и муниципальному управлению, также дополнительный документ, например, сертификат за подписью главного федерального инспектора по Республике Башкортостан.

Во время обучения студенты приобретают не только теоретические, но и практические навыки и умения выявления и формулировки актуальных и приоритетных для решения в рамках региона проблем, определения целей и задач проекта, который способен решить поставленные проблемы, формирования плана мероприятий по достижению поставленных целей, а также навыки по определению бюджета, команды, инвесторов проекта и многое другое. Также студентов обучают грамотной презентации своего проекта и подготовке аналитической информации.

Примерами проектов являются:

- «Оторвись от компьютера – выходи погулять!», нацеленный на укрепление общественного здоровья, мотивацию молодого поколения к занятиям спорта и ведению здорового образа жизни
- «ЕСО-школьники», передача знаний школьникам основ теории в области экологии.

По нашему мнению, такое введение подобных программ обучения и вовлечение студентов в проектную деятельность органов государственной власти позволит решить ряд важных задач (в том числе в области кадровых проблем):

- 1) привлечение на государственную гражданскую службу талантливых молодых специалистов, которые обладают знаниями и умениями не только теоретической, но и практической направленности;
- 2) возможность органов государственной власти осуществлять подготовку специалистов с учетом специфики своей работы посредством привлечения студентов в проекты своего государственного органа;
- 3) использование в проектной деятельности научных разработок студентов;
- 4) возможность трудоустройства студентов по окончании вуза;
- 5) привлечение к реализации проектов дополнительных инвесторов;
- 6) получение грантов.

В качестве меры по формированию кадрового резерва молодых кадров для государственной гражданской службы рекомендуем привлекать к разработке и реализации государственных проектов студентов высших учебных заведений (в приоритете специальности «Государственное и муниципальное управление» или по профилю государственного органа). Для придания статуса данному инструменту предлагаем Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации как федеральному органу исполнительной власти, ответственному за разработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы разработать методические рекомендации органам власти с подробным описанием использования данного механизма привлечения кадров. Возможно установить пробный период для тестирования или даже выбрать пилотные регионы. После апробации механизма принять нормативный акт или внести изменения в

Федеральный закон № 79–ФЗ.

Существующие в настоящее время государственные программы и стратегические документы носят долгосрочный характер, корректировка таких документов носит трудоемкий характер, однако меняющийся характер жизни требует более динамичного документа, регулирующего реформирование государственной гражданской службы, который позволил бы выстроить мероприятия по изменению данной сферы и позволил актуализировать его по мере необходимости. В качестве такого документа может выступать дорожная карта или проект по реформированию государственной гражданской службы в целом по Российской Федерации, содержащий основные мероприятия и контрольные точки, а также дорожные карты или проекты субъектов Российской Федерации, коррелирующие с соответствующим документом федерального уровня и содержащий более подробные мероприятия с учетом специфики региона. При необходимости такие документы можно транслировать на местный уровень.

В заключении параграфа отметим, что процесс формирования и управления кадровым резервом на государственной гражданской службе является последовательной, комплексной и целенаправленной системой мероприятий в части планирования, мотивации, формирования, оценки и развития государственных гражданских служащих. Следовательно, требуется уделять больше внимания перечисленным элементам, а именно – грамотно подбирать кадры (одним из инструментов может являться привлечение студентов), а также обучение специалистов (посредством внедрения института наставничества). Таким образом, решение проблем в части реализации прав государственных гражданских служащих позволит одновременно повысить качество выполняемых государственным органом функций.

Право государственных гражданских служащих на обучение и карьерный рост, на наш взгляд, решит институт наставничества, который позволит передавать опыт знаний, умений и навыков от более опытных (квалифицированных) сотрудников менее опытным (квалифицированным). Таким образом, для вновь прибывших сотрудников или тех, кто нуждается в обучении, появится возможность получить знания, а главное практические навыки от сотрудников, которые непосредственно выполняют функции в государственном органе, а для наставников открывается перспектива повышения своих компетенций и возможность самореализации, а в дальнейшем и карьерного роста.

Право на равный доступ к государственной гражданской службе может быть обеспечен, по нашему мнению, организацией при высших учебных заведениях институтов государственного управления, которые будут обучать не только теоретическим знаниям государственной гражданской службы, но в большей степени будут нацелены на практическое обучение посредством привлечения студентов к разработке и реализации государственных проектов. Таким образом, государственные органы получают возможность привлечения молодых и перспективных студентов к работе в государственных органах (стоит отметить, что по причине отсутствия опыта работы у выпускников, им сложно поступить на

работу, в том числе и на государственную гражданскую службу, по окончании учебных заведений), а сами студенты получают возможность получения не только теоретических знаний, но и практических, а также возможность поступить на государственную гражданскую службу по окончании учебного заведения в случае успешной работы над проектом.

3.2. Основные направления противодействия коррупции в сфере государственной гражданской службы

Одной из самых важных является проблема коррупции в органах государственной власти, которая рассматривается как использование должностных полномочий и служебного положения в целях получения материальной выгоды, в связи с чем данное направление требует особого изучения для установления закономерностей развития противоправного поведения⁴².

В соответствии с Федеральным законом № 273–ФЗ противодействием коррупции признается деятельность органов государственной власти по профилактике коррупции, по борьбе с коррупцией и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. То есть основная цель органов власти в данной сфере – не допустить возникновения коррупционного нарушения, а если же оно возникло, то ликвидировать и минимизировать последствия такого правонарушения.

Субъектами предупреждения коррупции являются в пределах своих полномочий Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления и др.⁶⁸

При этом ст. 5 Федерального закона № 273–ФЗ установлено, что Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции. Одним из актуальных актов Президента Российской Федерации является «Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы», утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 г. № 378 и содержащий положения о совершенствовании мер запретов и ограничений для сотрудников органов государственной власти, внесению необходимых изменений в законодательство, повышению просветительской работы и т. д.⁶⁹

Основными причинами коррупции, на наш взгляд, является низкая оплата труда государственных гражданских служащих, малоэффективный контроль и мониторинг деятельности государственных гражданских служащих,

⁶⁸ Корепанова-Камская Д.С. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). – СПС «Гарант».

⁶⁹ Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы». – СПС «Гарант».

способствующий предотвращению коррупционных рисков, а также недостаточная проработка данного вопроса на законодательном уровне. Поэтому одними из направлений по повышению эффективности противодействия коррупции в государственной сфере в соответствии с Федеральным законом № 273–ФЗ являются повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных служащих, а также совершенствования контроля в данной сфере.

Международная организация Transparency International ежегодно составляет Индекс восприятия коррупции, который позволяет экспертным путем определить распространение коррупции в государственных органах власти различных государств⁷⁰. За последние годы Россия в указанном рейтинге занимала в 2015 году – 119 место (из 168), в 2016 году – 131 место (из 167), в 2017 году – 135 место (из 180) и в 2018 году – 138 место (из 180).

Стабильно низкие позиции нашей страны в указанном международном рейтинге свидетельствуют о наличии серьезных проблемных областей и необходимости принятия эффективных антикоррупционных мер в рамках антикоррупционной политики на государственном уровне.

Авторами выделяются следующие основные группы мер противодействия коррупции:

- 1) политические меры, направленные на стабилизацию политической ситуации, решение социальных конфликтов;
- 2) социально-экономические меры направлены на стабилизацию экономической ситуации и устранению (уменьшению) экономического неравенства в обществе;
- 3) правовые меры нацелены на установление ответственности за коррупционные правонарушения;
- 4) информационно-пропагандистские меры включают в себя разъяснительные работы о последствиях коррупции;
- 5) культурно-образовательные меры направлены на выработку социальных ценностей в обществе⁶⁸.

Одними из эффективных мер по противодействию коррупции, на наш взгляд, могут служить изменение положений Федерального закона № 79–ФЗ в части ужесточения мер по привлечению к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства.

В соответствии с подп. 1.1 п. 1 ст. 37 Федерального закона № 79–ФЗ государственный гражданский служащий может быть уволен со службы по инициативе представителя нанимателя в связи с утратой к нему доверия, если гражданским служащим не соблюдались ограничения и запреты, установленные законом, а также если их поведение выходит за рамки требований Федерального закона № 273–ФЗ.

Также ст. 59.2 Федерального закона № 79–ФЗ содержит положения об увольнении государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия за

⁷⁰ Онофрийчук, О.А., Пути совершенствования системы государственной гражданской службы / О.А. Онофрийчук, В.А. Земляной // Системные технологии. – 2017. – № 25. – 2017. – С. 31–34.

антикоррупционные действия. Совершение правонарушения в данном случае считается если:

- 1) государственный гражданский служащий, будучи причастным к ситуации конфликта интересов, не принял меры по его предотвращению и (или) урегулированию;
- 2) государственный гражданский служащий не представил в соответствии с Федеральным законом № 79–ФЗ необходимые сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- 3) государственным гражданским служащим осуществлялась предпринимательская или иная оплачиваемая деятельность и др.

Аналогичные причины увольнения содержатся в положениях ст. 13.1 Федерального закона № 273–ФЗ. Однако федеральные законы не содержат прямой информации о том, может ли государственный гражданский служащий повторно поступить на государственную гражданскую службу после такого правонарушения или нет.

Лица, уволенные с государственной гражданской службы, в соответствии со ст. 15 Федерального закона № 273–ФЗ подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Указанный реестр размещается в сети «Интернет» (на сайте государственной службы Российской Федерации – <https://gossluzhba.gov.ru/reestr>), то есть каждый потенциальный работодатель – представитель нанимателя – может проверить кандидата на наличие его в данном списке и принять решение о его приеме или отказе в приеме на государственную гражданскую службу.

Вместе с тем в указанной статье Федерального закона № 273–ФЗ также содержится норма о том, что если после принятия акта, на основании которого лицо было включено в реестр, прошло 5 лет, то он подлежит исключению из данного реестра. Данная норма коррелирует со ст. 47 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающей в виде основного наказания для лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в срок от 1 года до 5 лет. Учитывая последствия от неправомερных действий в связи с коррупцией предлагаем исключить возможность повторного поступления на государственную гражданскую службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в том числе отмену амнистии за данное правонарушение.

Учитывая вышеизложенное предлагаем исключить повторное поступление на государственную гражданскую службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Для этого в ст. 59.2. «Увольнение в связи с утратой доверия» Федерального закона № 79–ФЗ необходимо добавить пункт 4 со следующей формулировкой:

«Государственные гражданские служащие, к которым применено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, не имеют права повторного поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем, необходимо внести изменения в ст. 15 Федерального закона № 273–ФЗ.

Исключить из ч. 1 ст. 15 упоминание о пятилетнем сроке, изложив указанный пункт в следующей редакции.

«1. Сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия (далее – реестр).».

Также следует исключить п. 3 ч. 3 ст. 15:

«3. Сведения о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, исключается из реестра в случаях:

... 3) истечения пяти лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения» (исключить).

Аналогичные корректировки необходимо произвести в Положении о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2018 г. № 228, на предмет исключения пункта в ст. 15:

«Сведения исключаются из реестра по следующим основаниям:

в) истечение 5 лет со дня принятия акта о применении взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;» (исключить).

Также соответствующие изменения необходимо внести в п. 2 ст. 47 Уголовного кодекса Российской Федерации, дополнив ее положения об исключении амнистии по данному преступлению для государственных гражданских служащих:

«2. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания (дополнить – за исключением государственных гражданских служащих Российской Федерации и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации). В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью устанавливается на срок до двадцати лет в качестве дополнительного вида наказания.

Стоит отметить, что взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия применяется к государственному гражданскому служащему только после проверки, проводимой комиссией по урегулированию конфликта интересов (создается в каждом государственном органе). На федеральном уровне работа данных комиссий урегулирована Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», в Челябинской области – Постановлением Губернатора

Челябинской области от 25.08.2010 г. № 246 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Челябинской области и урегулированию конфликта интересов и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов». В связи с чем, немаловажным является состав и работа данной комиссии, при принятии решения данной комиссии также должна быть исключена возможность нахождения в данной комиссии, например, родственников государственного гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка.

При этом решение, выносимое указанной комиссией в отношении государственного гражданского служащего, носит рекомендательный характер. Окончательное решение принимает представитель нанимателя. Например, в обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов, составленным Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, приводятся случаи, когда решение представителя нанимателя отлично от решения, рекомендуемого комиссией. К примеру, государственным служащим было принято решение о предоставлении субсидии на реализацию государственной программы в отношении близкого родственника. Комиссия, учитывая тяжесть и обстоятельства допущенного нарушения, приняла решение об установлении факта несоблюдения государственным служащим требований об урегулировании конфликта интересов и рекомендации руководителю государственного органа применить к государственному служащему меру ответственности в виде выговора. Однако представитель нанимателя уволил государственного служащего в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Между тем, существует множество положительных примеров противодействия коррупции, например, отказы в получении взятки и уведомления о склонении к получению взятки. Например, Тарским межрайонным следственным отделом Следственного комитета России возбуждено уголовное дело в отношении гр-на А.В. Озерова в соответствии с ч. 3 ст. 30, ч. 3, ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации. О факте предложения взятки сообщил инспектор местной дорожно-патрульной службы в виде уведомления представителя нанимателя, за что был поощрен денежной премией.

По результатам мониторинга применения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и др., проводимого Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, выявлено, что в 2017 году чаще всего конфликт интересов у государственных гражданских служащих возникал по причине наличия родства (свойства) с подчиненными, обращения в государственные органы родственников государственных гражданских служащих, выполнение оплачиваемой деятельности. Что свидетельствует о недостаточном контроле в данной сфере⁶⁶.

В настоящее время все проверки о выполнении государственными гражданскими служащими запретов и ограничений осуществляется путем направления запросов в соответствующие инстанции, что является трудоемким и продолжительным по времени процессом. Решением могла бы послужить единая

система проверки данных, консолидирующая в себе информацию из налоговых, таможенных, миграционных и иных служб.

В заключении параграфа отметим, что проведение антикоррупционной политики в отношении государственной гражданской службы заключается в проведении взаимосвязанных мероприятий, включающих правовые, организационные, социальные и другие механизмы. В первую очередь, на наш взгляд следует устранить пробелы в законодательстве: исключить повторное поступление государственных гражданских служащих на службу после совершения коррупционного правонарушения. Следующими мерами должны стать практические – выработка у сотрудников культуры по вопросу неприятия коррупции, установления надлежащего контроля и т. д.

Выводы по разделу 3

В заключении главы, хочется отметить, что современное общество требует системы эффективного государственного управления, которое, в первую очередь, может быть достигнуто путем устранения проблем организации работы системы государственных органов. Самым важным, на наш взгляд, и первоочередным вопросом в повышении качества государственного управления является его кадровый состав, осуществляющий реализацию его функций и полномочий. Анализ ряда исследований показал, что в настоящее время на государственной гражданской службе остро стоят вопросы комплектования кадров, его обучения и вопросы коррупции. Государственная гражданская служба по своей сути должна отвечать требованиям открытости, конкурентоспособности, нацеленности на решение государственных задач (а значит важных задач для общества), результативности, что в общем повысит ее престиж и будет являться более привлекательной для высококвалифицированных специалистов. Грамотная кадровая работа позволит обеспечить деятельность государственных органов грамотными кадрами.

Процесс формирования и управления кадровым резервом на государственной гражданской службе является последовательной, комплексной и целенаправленной системой мероприятий в части планирования, мотивации, формирования, оценки и развития государственных гражданских служащих. Следовательно, требуется уделять больше внимания перечисленным элементам, а именно – грамотно подбирать кадры (одним из инструментов может являться привлечение студентов), а также обучение специалистов (посредством внедрения института наставничества). Таким образом, решение проблем в части реализации прав государственных гражданских служащих позволит одновременно повысить качество выполняемых государственным органом функций.

Право государственных гражданских служащих на обучение и карьерный рост, на наш взгляд, решит институт наставничества, который позволит передавать опыт знаний, умений и навыков от более опытных (квалифицированных) сотрудников менее опытным (квалифицированным). Таким образом, для вновь прибывших сотрудников или тех, кто нуждается в обучении,

появится возможность получить знания, а главное практические навыки от сотрудников, которые непосредственно выполняют функции в государственном органе, а для наставников открывается перспектива повышения своих компетенций и возможность самореализации, а в дальнейшем и карьерного роста.

Вместе с тем, также одной из важных проблем является высокая коррумпированность государственной службы, причинами которой могут быть, как низкая оплата деятельности государственных гражданских служащих, так и осуществления должного контроля в данной сфере. Осуществление антикоррупционной политики в отношении государственной гражданской службы заключается в проведении взаимосвязанных мероприятий, включающих правовые, организационные, социальные и другие механизмы. В первую очередь, на наш взгляд следует устранить пробелы в законодательстве: исключить повторное поступление государственных гражданских служащих на службу после совершения коррупционного правонарушения. Следующими мерами должны стать практические – выработка у сотрудников культуры по вопросу неприятия коррупции, установления надлежащего контроля и т. д.

Но решение указанных проблемных вопросов невозможно без совершенствования законодательства, в связи с этим следует проводить комплекс мероприятий в части устранения пробелов законодательства как на федеральном уровне, так и приведение его в соответствие на региональном уровне. Также следует учесть, введение определенных мер требует качественного мониторинга их реализации, контроля осуществления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении нашего исследования отметим, что государственной службе в Российской Федерации уделяется особое внимание, так как ее деятельность направлена на выполнение государственных функций. Существует множество определений изучаемого понятия, авторами исследований предложены различные интерпретации государственной гражданской службы и ее элементов.

На наш взгляд, государственная гражданская служба является деятельностью, основная цель которой заключается в выполнении государственных функций, следовательно, в обеспечении гарантии поддержки жизни общества, реализации публичных интересов. Выполнение государственных функций осуществляется государственными гражданскими служащими.

Поступление на государственную гражданскую службу осуществляется в основном посредством конкурсной процедуры, в результате которой вакантные должности государственной гражданской службы занимают кандидаты, в наибольшей степени отвечающие предъявляемым требованиям.

В свою очередь, после поступления государственный гражданский служащий приступает к непосредственному исполнению возложенных на него функций, что является прохождением государственной гражданской службы, которую можно определить как государственно-служебные отношения, связанные с осуществлением государственным гражданским служащим профессиональной служебной деятельности на должностях государственной гражданской службы.

Вместе с тем, государственная гражданская служба наделяет своих сотрудников определенным правовым статусом, который выражается в наличии у государственных гражданских служащих помимо общих еще и специфичных прав, обязанностей, запретов и ограничений при поступлении и прохождении государственной гражданской службы.

В заключении главы отметим, что нормативное регулирование деятельности государственных гражданских служащих включает в себя систему нормативных правовых актов и имеет многоуровневую структуру: основные положения закреплены в федеральных законах, которые имеют приоритет перед Трудовым кодексом Российской Федерации (Федеральный закон № 79–ФЗ), а также в специальных законах, таких как Федеральный закон № 273–ФЗ.

В свою очередь, уточнение отдельных узконаправленных положений осуществляется в подзаконных актах – указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства и т. д. К этой иерархии добавляется нормативное регулирование субъекта Российской Федерации в части относящейся к его компетенции. И наконец, каждый орган власти имеет право принимать свои акты, регулирующие положения о деятельности своих государственных гражданских служащих – дополнительные, не противоречащие федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации (для региональных органов власти).

Вся указанная структура должна иметь четкую зависимость подчинения: подзаконные акты не должны противоречить нормативным правовым актам,

законодательство субъектов – законодательству Российской Федерации, ведомственные акты – законодательству Российской Федерации и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации.

На наш взгляд, такая иерархия является оптимальной с точки зрения регулирования и не противоречит общей системе построения законодательства в Российской Федерации. В связи с тем, что процедура внесения изменений в нормативные акты любого уровня более сложная, чем в подзаконные акты, то более узкие вопросы и часто меняющиеся положения целесообразно закреплять на уровне подзаконных актов и актов органа власти, например, размеры должностных окладов и т. п.

Правовое регулирование института государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации постоянно развивается и дополняется новыми нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Процесс всестороннего и постоянного нормотворчества в сфере государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации находится в стадии изменений, что связано с существующими пробелами в федеральных нормативных правовых актах по вопросам государственной гражданской службы. Например, в настоящее время не принят федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих.

Особое внимание уделяется в настоящее время антикоррупционной политике, в связи с чем отмечается высокая нормотворческая активность в данной сфере. В Челябинской области принят закон о противодействии коррупции и действует региональные программы, направленные на противодействие коррупции.

Отдельное внимание следует уделять разработке методических рекомендаций и других материалов, которые имеют узкую направленность, гибкую структуру и более понятное изложение для сотрудников.

Хочется отметить, что современное общество требует системы эффективного государственного управления, которое, в первую очередь, может быть достигнуто путем устранения проблем организации работы системы государственных органов. Самым важным, на наш взгляд, и первоочередным вопросом в повышении качества государственного управления является его кадровый состав, осуществляющий реализацию его функций и полномочий. Анализ ряда исследований показал, что в настоящее время на государственной гражданской службе остро стоят вопросы комплектования кадров, его обучения и вопросы коррупции. Государственная гражданская служба по своей сути должна отвечать требованиям открытости, конкурентоспособности, нацеленности на решение государственных задач (а значит важных задач для общества), результативности, что в общем повысит ее престиж и будет являться более привлекательной для высококвалифицированных специалистов. Грамотная кадровая работа позволит обеспечить деятельность государственных органов грамотными кадрами.

Процесс формирования и управления кадровым резервом на государственной гражданской службе является последовательной, комплексной и целенаправленной системой мероприятий в части планирования, мотивации, формирования, оценки и развития государственных гражданских служащих.

Следовательно, требуется уделять больше внимания перечисленным элементам, а именно – грамотно подбирать кадры (одним из инструментов может являться привлечение студентов), а также обучение специалистов (посредством внедрения института наставничества). Таким образом, решение проблем в части реализации прав государственных гражданских служащих позволит одновременно повысить качество выполняемых государственным органом функций.

Право государственных гражданских служащих на обучение и карьерный рост, на наш взгляд, решит институт наставничества, который позволит передавать опыт знаний, умений и навыков от более опытных (квалифицированных) сотрудников менее опытным (квалифицированным). Таким образом, для вновь прибывших сотрудников или тех, кто нуждается в обучении, появится возможность получить знания, а главное практические навыки от сотрудников, которые непосредственно выполняют функции в государственном органе, а для наставников открывается перспектива повышения своих компетенций и возможность самореализации, а в дальнейшем и карьерного роста.

В настоящее время наставничество носит факультативный характер и применяется по решению органа власти. Одним из важных шагов к развитию наставничества должно послужить закрепление данного института на законодательном уровне посредством внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 79–ФЗ. Целесообразно, на наш взгляд, добавить новую статью «Наставничество на государственной гражданской службе» со следующей формулировкой:

«Наставничество – кадровая технология, обеспечивающая передачу посредством планомерной работы знаний, навыков и умений от более опытного (квалифицированного) сотрудника – менее опытному (квалифицированному).

Целями наставничества являются оказание помощи государственным гражданским служащим Российской Федерации в их профессиональном становлении, приобретении профессиональных знаний и навыков выполнения служебных обязанностей, адаптация в коллективе, а также воспитание дисциплинированности.

Порядок внедрения наставничества и организация процесса наставничества федеральных государственных гражданских служащих определяется Указом Президента Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем, также одной из важных проблем является высокая коррумпированность государственной службы, причинами которой могут быть, как низкая оплата деятельности государственных гражданских служащих, так и осуществления должного контроля в данной сфере. Осуществление антикоррупционной политики в отношении государственной гражданской службы заключается в проведении взаимосвязанных мероприятий, включающих правовые, организационные, социальные и другие механизмы. В первую очередь, на наш взгляд следует устранить пробелы в законодательстве: исключить повторное поступление государственных гражданских служащих на службу после

совершения коррупционного правонарушения. Следующими мерами должны стать практические – выработка у сотрудников культуры по вопросу неприятия коррупции, установления надлежащего контроля и т. д.

Учитывая последствия от неправомερных действий в связи с коррупцией предлагаем исключить возможность повторного поступления на государственную гражданскую службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в том числе отмену амнистии за данное правонарушение. Для этого необходимо внести изменения в ряд законов и подзаконных актов: Федеральный закон № 79–ФЗ, Федеральный закон № 273–ФЗ, Уголовный кодекс Российской Федерации постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2018 г. № 228.

Но решение указанных проблемных вопросов невозможно без совершенствования законодательства, в связи с этим следует проводить комплекс мероприятий в части устранения пробелов законодательства как на федеральном уровне, так и приведение его в соответствие на региональном уровне. Также следует учесть, введение определенных мер требует качественного мониторинга их реализации, контроля осуществления.

ПРИЛОЖЕНИЕ А