Содержание

Введение

Глава 1. Правовые основы системы государственной службы Российской Федерации

1.1 Организация гражданской службы как нового института государства

1.2 Право равного доступа к гражданской службе

1.3 Определение правового статуса гражданского служащего

Глава 2. Применение Трудового кодекса РФ и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к отношениям гражданской службы

2.1 Гражданская служба: конфликты интересов и процедура их урегулирования

2.2 Режим поступления на гражданскую службу и прохождения гражданской службы

2.3 Обеспечение профессионализма гражданской службы

2.4 Гарантии на гражданской службе

Глава 3. Значение Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в контексте административной реформы

3.1 Взаимосвязь видов государственной службы

3.2 Об основных тенденциях современного развития института государственной службы

Заключение

Литература

Введение

Задачи российского государства, в первую очередь в социальной сфере и экономике, предполагают самый высокий качественный уровень развития государственной службы. Отражая публичный характер деятельности, она тесно связана с процессами формирования и реализации управляющих воздействий и является не только одним из важнейших социальных факторов функционирования исполнительной власти, но и составляет организационную основу государственной власти. Вне должностей государственной службы государственная власть реально не существует. Будучи важнейшим организационно-правовым элементом в механизме исполнительной власти, государственная служба должна в полной мере выполнять присущие ей задачи.

Замысел реформы государственной службы состоял в необходимости решения ряда основополагающих для данного института проблем, сводящихся к устранению противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе, установлению соответствия социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности, использованию новых современных технологий государственного управления в масштабах реализуемых государственных программ и проектов, изменению половозрастной структуры занятого населения страны, повышению авторитета государственной службы и т.д.

Основы и главные направления реформы последовательно и исчерпывающе раскрыты в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г.

В качестве целей реформирования государственной службы определены кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

Как приоритетное направление в области нового государственного строительства реформирование государственной службы предполагает решение следующих основных задач:

- приведение системы государственной службы и технологий профессиональной деятельности государственных служащих в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями;

- определение видов государственной службы и их законодательное урегулирование;

- создание комплексной нормативной правовой основы регулирования государственной службы на базе федерального закона о системе государственной службы, федеральных законов прямого действия и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В августе 2001 г. одновременно с утверждением Концепции реформирования государственной службы России были образованы Комиссия по вопросам реформирования государственной службы РФ и межведомственная рабочая группа по подготовке проектов программы реформирования государственной службы, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, касающихся этой сферы.

Первые результаты их деятельности получили закрепление в Указе Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336, которым была утверждена Федеральная программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)". Для повышения эффективности государственной службы, развития ее ресурсного обеспечения, оптимизации затрат на государственных служащих и т.д. необходимо было прежде всего разработать и принять ряд приоритетных федеральных законов и других нормативных правовых актов, призванных гарантировать выполнение возложенных на госслужбу задач и функций в соответствии с Конституцией РФ и общепризнанными принципами и нормами международного права.

**Глава 1. Правовые основы системы государственной службы Российской Федерации**

В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы" (далее - Закон N 58-ФЗ) определены правовые и организационные основы системы государственной службы страны.

Изменения Закона N 58-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 06.07.2006 N 105-ФЗ, вступили в силу с 1 января 2007 года.

Законом установлено, что государственная гражданская служба - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий. Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба;

военная служба;

правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

При этом правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации; правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Федерации - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а ее организация - в ведении субъектов Федерации.

В Законе четко разграничены понятия федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Федерации. Кроме того, обозначен ряд принципиальных вопросов государственной гражданской службы, включая, в частности, порядок утверждения перечней должностей федеральной государственной гражданской службы, реестра должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации, определение федерального государственного служащего и государственного служащего субъектов Федерации и др.

В то же время из Закона следует, что некоторые важные вопросы государственной гражданской службы должны регулироваться соответствующим федеральным законом о виде государственной службы (для гражданских служащих, соответственно, законом о государственной гражданской службе), а именно:

а) правовое положение (статус) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъектов Федерации, в том числе ограничения, запреты обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров;

б) порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также другой порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей;

в) дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту;

г) условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия;

д) предельный возраст пребывания на государственной гражданской службе;

е) назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестация или квалификационный экзамен;

ж) основания прекращения государственной службы, в том числе увольнения в запас или в отставку;

з) условия учета при присвоении классного чина ранее присвоенного дипломатического ранга, воинского и специального звания в связи с переходом на государственную гражданскую службу с государственной службы другого вида;

и) стаж (общая продолжительность) государственной гражданской службы;

к) условия включения в стаж (общая продолжительность) государственной гражданской службы продолжительности государственной службы другого вида.

07.07.2004 г. был принят ГД ФС Федеральный Закон № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", имеющего ключевое значение для определения главных направлений развития отечественной гражданской службы в ближайшей и отдаленной перспективе, действующий в настоящее время в редакции от 12.04.2007 г.

**1.1 Организация гражданской службы как нового института государства**

В положениях Закона N 79-ФЗ нашел отражение положительный отечественный и зарубежный опыт правового регулирования государственной гражданской службы, применимый в современных российских условиях.

Закон является первым системообразующим Федеральным законом прямого действия о гражданской службе как особом самостоятельном виде гражданской службы. В нем установлены правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Федерации.

Он состоит из преамбулы и 17 глав, объединяющих 74 статьи.

В Законе N 79-ФЗ сконцентрировано основное внимание на следующих базовых положениях.

Закон конституирует гражданскую службу как институт, призванный обеспечивать осуществление полномочий государственных органов, распоряжаться государственными средствами и предоставлять государственные услуги. Другими словами, Закон "конструирует" гражданскую службу в качестве всеобъемлющего института государственного управления. Закон определяет предмет деятельности гражданских служащих, принципы организации гражданской службы, учреждает организационную структуру гражданской службы - систему должностей; определяет обязанности, подотчетность и дисциплинарную ответственность гражданских служащих, с тем чтобы их действия были предсказуемыми, регламентируемыми законом, а также открытыми для оспаривания в суде и для проверки соответствующими контролирующими органами, например прокуратурой.

В Законе содержатся нормы, обеспечивающие взаимосвязь гражданской службы с иными видами государственной службы, а также с муниципальной службой.

В рамках организационного аспекта в Законе наиболее обстоятельно регламентированы вопросы, связанные с системой должностей гражданской службы.

Реестр должностей федеральной государственной службы образуют:

перечни должностей федеральной государственной гражданской службы;

перечни типовых воинских должностей;

перечни типовых должностей правоохранительной службы.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Должности федеральной государственной гражданской службы составляют перечни должностей государственной гражданской службы.

В соответствии со ст. 12 Закона устанавливаются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы РФ) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам их применения, необходимым при исполнении должностных обязанностей.

Должности гражданской службы включаются в соответствующие реестры должностей гражданской службы. Порядок ведения Сводного реестра должностей гражданской службы Российской Федерации, включающего реестры должностей федеральной гражданской службы и должностей гражданской службы субъектов Федерации, утверждается Указом Президента РФ.

**1.2 Право равного доступа к гражданской службе**

Конституция РФ (ч. 4 ст. 32) устанавливает, что граждане имеют равный доступ к государственной службе. Исходя из данной конституционной нормы Закон N 58-ФЗ (ст. 3) и Закон N 119-ФЗ (ст. 4) устанавливают, что государственная служба Российской Федерации основана на принципе равного доступа граждан к государственной службе. Это означает равный доступ граждан к государственной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т.п. Таким образом, запрещается всякая дискриминация при поступлении и прохождении государственной службы по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, что в качестве общего принципа предопределено и в п. 2 ст. 19 Конституции РФ.

Требования к кандидату на должность гражданской службы обусловливаются исключительно характером профессиональных требований и деловых навыков. Поэтому Федеральные законы N 58-ФЗ и N 79-ФЗ содержат:

- квалификационные требования к профессиональным качествам граждан, поступающих на государственную службу (в числе наиболее важных - наличие определенного уровня образования, стажа, опыта работы по специальности);

- конкурсный порядок отбора претендентов на должности;

- периодическую проверку гражданских служащих (аттестация);

- сдачу квалификационного экзамена;

- формирование резерва кадров на конкурсной основе - ведение реестров гражданских служащих и другие требования объективной оценки личных и профессиональных качеств граждан при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу. Например, согласно ст. 40.1 Федерального закона "О Прокуратуре Российской Федерации" прокурорами и следователями могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. В проекте Федерального закона о государственной правоохранительной службе устанавливаются свои требования для граждан, поступающих на данную службу. В числе требований к личности претендента на гражданскую службу установлен предельный возраст пребывания на государственной службе (ст. 25 ФЗ N 79-ФЗ), что нельзя трактовать как ограничение права на доступ к государственной службе.

Вопрос о правомерности установления возрастного требования к государственному служащему неоднократно рассматривался Конституционным Судом РФ по запросам различных категорий государственных служащих, считающих закрепление предельного возраста нарушением принципа равного доступа на государственную службу.

Позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу представляется обоснованной. Специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях.

Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере особые правила. В частности, требование о соблюдении возрастных критериев при замещении государственных должностей государственной, службы. Установление таких правил (специальных требований), обусловленных задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала), особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по должности государственной службы, не может рассматриваться как нарушающее гарантированные Конституцией России право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32) и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37) либо как не согласующиеся с предписаниями ее ст. 55.

Принцип равенства, закрепленный в ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ, не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям (в том числе вводить правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности), если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Такие различия, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, согласно п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ N 111, не считаются дискриминацией. Следовательно, установление предельного возраста для нахождения на государственной должности государственной службы как обусловленного спецификой профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов не может оцениваться как дискриминационное ограничение конституционных прав[[1]](#footnote-1).

Закон о системе государственной службы не устанавливает порядок защиты государственным служащим своих прав. В Законе N 119-ФЗ предусматривалось, что государственный служащий вправе обращаться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, увольнения с государственной службы. Федеральный закон N 58-ФЗ не регламентирует порядок защиты государственным служащим своего права на государственную службу. Согласно п. 4 ст. 10 Закона такой порядок должен устанавливаться в законодательных актах, посвященных отдельным видам государственной службы.

В Законе N 79-ФЗ (ст. 70) предусмотрено, что гражданин вправе обжаловать в суд отказ в допуске к участию в конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы, а также решение конкурсной комиссии по результатам конкурса. Сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора, а также порядок рассмотрения таких дел судом согласно п. 17 ст. 70 Закона о государственной гражданской службе устанавливаются федеральным законом.

В настоящее время законодательный акт, определяющий особенности рассмотрения индивидуальных служебных споров, не принят. Рассмотрение дел, связанных с оспариванием отказа в приеме на гражданскую государственную службу, производится в судах общей юрисдикции по правилам Гражданско-процессуального кодекса РФ (далее - ГПК РФ), установленным для обжалования в суд действий и решений органов публичной власти. Однако к этим спорам по аналогии сейчас должны применяться и правила, установленные для индивидуальных трудовых споров (ст. 392 - 397 Трудового кодекса РФ).

Вместе с тем индивидуальные служебные споры должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства и в административных судах. ГПК РФ не содержит даже упоминания об индивидуальных служебных спорах и, соответственно, не определяет никакие особенности их рассмотрения. Например, следует определить срок, в течение которого гражданин, которому отказано в приеме документов на участие в конкурсе на замещение должности гражданской службы, может обжаловать данный отказ в суд, и предусмотреть сокращенные сроки рассмотрения таких дел судом, с тем чтобы в случае признания действий конкурсной комиссии неправомерными гражданин еще имел возможность принять участие в конкурсе, подать документы. Следует обозначить и срок для обжалования решения конкурсной комиссии, принятого по результатам конкурса, а также основания для отмены данного решения комиссии.

Заслуживает поддержки инициатива разработчиков проекта Кодекса административного судопроизводства о передаче в подведомственность административных судов споров о прохождении службы служащих государственных и муниципальных учреждений, которым присвоены классные чины, включая споры о карьере. Естественно, при формировании системы административных судов передаче в их компетенцию подлежат споры, не только связанные с прохождением государственной службы, но и касающиеся поступления на государственную службу; также должны быть регламентированы особенности судопроизводства по всем вопросам, связанным с индивидуальными служебными спорами.

**1.3 Определение правового статуса гражданского служащего**

В целях регламентации правового положения (статуса) государственного гражданского служащего в Законе N 79-ФЗ определяется понятие "государственный гражданский служащий" и устанавливаются его основные права и обязанности, а также ограничения и запреты на гражданской службе, требования к служебному поведению гражданского служащего.

Гражданский служащий подотчетен своему непосредственному руководителю, вышестоящему руководителю исключительно в исполнении своих должностных обязанностей. Во всех других отношениях статус гражданского служащего четко зафиксирован в Законе. Этот статус определяет не только содержание административно-служебных отношений. Он являет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, регламентов деятельности и ответственности гражданских служащих, установленных Законом. Тем самым фиксируется четкий объем возможностей гражданских служащих, что и обеспечивает их самостоятельность и независимость от воли руководителя. В осуществлении своих прав и обязанностей, установленных Законом, гражданский служащий не зависит от руководителя.

В Законе акцентируется внимание на обязанности руководителя не чинить препятствия в реализации гражданским служащим своих конституционных прав на участие или неучастие в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных организаций.

Право на объединение основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности (ст. 30 Конституции РФ). По Всеобщей декларации прав человека (ч. 2 ст. 20) никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию. Поэтому принуждение со стороны руководителя к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений следует расценивать как грубое нарушение фундаментальных положений Конституции РФ.

Отдельная глава Закона N 79-ФЗ посвящена вопросам поощрений и награждений государственных гражданских служащих, а также вопросам соблюдения служебной дисциплины на гражданской службе, применения дисциплинарных взысканий и организации служебных проверок.

Реализация определенных Законом принципов и приоритетных направлений формирования кадрового состава государственной гражданской службы должна обеспечить решение задач, связанных с обновлением и ротацией кадрового состава.

Развитию профессиональных качеств гражданских служащих должны содействовать нормы Закона, касающиеся профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих.

Отдельной главой Закона N 79-ФЗ регулируются вопросы рассмотрения индивидуальных служебных споров.

В Законе заложен механизм урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе. Предусматривается (ст. 19) образование в государственных органах комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов. В работе этих комиссий, равно как и других комиссий, которые предлагается создавать в государственных органах (конкурсной комиссии, аттестационной комиссии, комиссии государственного органа по служебным спорам), участвуют независимые эксперты, число которых должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Введение этих норм призвано содействовать обеспечению открытости государственной гражданской службы и ее взаимосвязи с институтами гражданского общества, что должно укрепить доверие граждан к государственной гражданской службе.

В качестве одного из элементов антикоррупционного механизма следует также рассматривать положения Закона, предусматривающие обязанность гражданина, поступающего на гражданскую службу, а также обязанность гражданского служащего ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Как видно, Закон N 79-ФЗ не является законом о трудоустройстве гражданских служащих. То есть не является "Трудовым кодексом гражданских служащих", как это полагают отдельные авторы. Он отражает повышенное внимание к вопросам публично-правового регулирования института гражданской службы, а также озабоченность по поводу развития норм административного права в регламентации государственно-служебных отношений. Этот Закон является "административным", включающим также нормы конституционного и финансового законодательства, определяющим предмет ведения, обязанности и права, ответственность субъектов, обеспечивающих отправление полномочий государства, распоряжающихся государственными средствами или предоставляющих услуги государства населению.

Нормам трудового права, включенным в Закон, придан публично-правовой смысл: скажем, нормы о служебном контракте в принципе отличаются от норм Трудового кодекса о контракте с наемными работниками. Поэтому было бы ошибочно оценивать Закон как "симбиоз" норм административного и трудового права. Закон знаменует резкий "административный" переход в правовом регулировании деятельности гражданских служащих. Он исключает их из категории наемных работников, предусматривая особый порядок приема на службу, определения условий службы, рассмотрения индивидуальных споров и т.д. Закон предусматривает "собственную" социальную защиту гражданских служащих, отличную от социальной защиты, осуществляемой трудовым правом.

Он устанавливает базовые институциональные структуры гражданской службы, поэтому есть уверенность, что стандарты, которые требуются от гражданской службы, будут единообразно применяться повсеместно в исполнительном аппарате государства.

**Глава 2. Применение Трудового кодекса РФ и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к отношениям гражданской службы**

Хотя Закон N 79-ФЗ и является базовым "административным" законом, регулирующим правовое положение гражданских служащих и все существенные условия прохождения ими гражданской службы, тем не менее, в нем еще не урегулированы исчерпывающим образом многие аспекты отношений на гражданской службе. Поэтому Закон N 79-ФЗ (ст. 73) обоснованно предусматривает субсидиарное применение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к отношениям, связанным с гражданской службой. Однако это вовсе не означает признание того, что отношения на гражданской службе являются трудовыми правоотношениями. Это лишь означает, что Закон N 79-ФЗ не кодифицировал все существенные нормы, непосредственно регулирующие отношения, связанные с гражданской службой. В нем не удалось объединить нормы, регламентирующие отношения по поводу осуществления государственно организованной служебной деятельности в сфере государственного управления.

Нормы, регулирующие отношения, связанные с коллективными и индивидуальными сферами труда, содержатся в Трудовом кодексе РФ и иных нормативных правовых актах. Их не удалось "переплавить" таким образом, чтобы обеспечить целостное регулирование специфического "труда" государственных гражданских служащих. В "пользовании" трудового права остаются нормы: о выходных и нерабочих праздничных днях, исчислении продолжительности и порядка предоставления отпусков, выплаты заработной платы; гарантиях при направлении в командировку, совмещении работы с обучением; о материальной ответственности, охране труда; особых условиях труда служащих-женщин и лиц с семейными обязанностями; служащих, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; о гарантиях служащим, входящим в состав выборных профсоюзных органов. Не предусмотрены правила исполнения решений о восстановлении на работе, правила поворота исполнения решений по трудовым делам и др.

По подсчетам некоторых специалистов, отношения гражданской службы регулируют более 80 статей Трудового кодекса РФ, что составляет примерно 20% его нормативного массива.

Пойдет ли законодатель по пути полного регулирования гражданской службы системой административного законодательства или, наоборот, в их регламентации будут превалировать трудоправовые начала, зависит от многих условий. Эта проблема на сегодняшний день теоретически не решена. Ясно одно: система регулирования гражданской службы должна соответствовать основным направлениям и приоритетам развития российской государственности и правовой системы[[2]](#footnote-2).

**2.1 Гражданская служба: конфликты интересов и процедура их урегулирования**

Федеральный закон о гражданской службе (далее - Закон N 79-ФЗ) впервые ввел институт конфликта интересов, который имеет исключительно важное значение в рассматриваемой сфере, где гражданские служащие совершают юридически значимые действия не от своего имени, а от имени государства, представляют и реализуют своими действиями его интересы. В свою очередь, государство обязано обеспечивать соблюдение не только публичных, но и законных частных интересов. Цель института конфликта интересов - установление правовых форм предупреждения, предотвращения и прекращения конфликта интересов, который возникает, когда властные полномочия используются государственными служащими в частных (личных) интересах, а также предоставление гражданам возможности защищать государство от злоупотреблений властью его "слугами" и защищаться самим от несправедливых действий государства.

Впервые определение понятия "конфликт интересов" как ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, было дано в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих", подготовленном в контексте общих мероприятий по реформированию государственной службы.

В Законе о государственной службе это понятие существенно конкретизировано. Определяется, что конфликт интересов - это ситуация, когда личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и когда возникает возможное или установленное противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего, с одной стороны, и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации или субъекта Федерации - с другой, способное привести к нанесению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего признается возможность получения при исполнении должностных обязанностей неосновательных доходов в денежной или в натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для него, членов его семьи или лиц, находящихся с ним в отношениях близкого родства или свойства, а также для организаций или граждан, с которыми он связан финансовыми или иными обязательствами.

Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, должны предотвращаться в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Федерации или Российской Федерации.

В целях предотвращения или своевременного разрешения возникшего конфликта интересов гражданский служащий обязан: внимательно относиться к любой возможности возникновения конфликта; принимать меры по его предотвращению; сообщать представителю нанимателя о любом реальном или потенциальном конфликте интересов, как только ему становится о нем известно.

В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан не просто уведомить об этом, а проинформировать представителя нанимателя в письменной форме. Имеется в виду заявление, служебная (докладная) записка произвольной формы.

В случае возникшего конфликта интересов гражданский служащий обязан:

- принять меры по преодолению возникшего конфликта интересов самостоятельно или по согласованию с представителем нанимателя;

- подчиниться окончательному решению по предотвращению или преодолению конфликта интересов.

В свою очередь, представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая вызвала или может вызвать конфликт интересов, обязан принять меры по его предотвращению или урегулированию, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности в порядке, установленном рассматриваемым Законом N 79-ФЗ (ст. 37). Предотвращение или преодоление конфликта интересов может состоять в окончательном изменении служебного положения гражданского служащего и (или) в отказе от выгоды, породившей конфликт интересов.

Гражданский служащий, замещающий должность, на которой высока вероятность возникновения конфликта интересов (например, должности, связанные с оказанием государственных услуг, лицензированием, регистрацией и т.д.), обязан заявлять представителю нанимателя о своей личной заинтересованности при назначении на эту должность, при прохождении аттестации, при любом изменении ситуации. Любой конфликт интересов, о котором заявит кандидат на должность гражданской службы, должен быть урегулирован до назначения на должность или присвоения классного чина.

Гражданский служащий не должен допускать, чтобы перспектива получения другой работы (после завершения государственной службы) способствовала реальному или потенциальному конфликту интересов. В этом случае гражданский служащий обязан:

- незамедлительно доложить представителю нанимателя о любом конкретном предложении работы после завершения гражданской службы, которое может привести к конфликту интересов, и принять согласованное решение о совместимости предложения с дальнейшим прохождением гражданской службы;

- сообщить представителю нанимателя о своем согласии на любое такое предложение и принять меры к недопущению возникновения конфликта интересов.

Представитель нанимателя должен следить за тем, чтобы гражданскому служащему, информировавшему представителя нанимателя о конфликте интересов добросовестно и на основе разумных подозрений, не было причинено никакого вреда.

Процедура урегулирования конфликта интересов заключается в деятельности образуемых в государственном органе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов.

В состав комиссии входят: представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделений по вопросам государственной службы и кадров, юридической (правовой) службы и из подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы); представитель соответствующего органа по управлению государственной службой; представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Количество независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Согласно ст. 19 и ст. 20 Закона N 79-ФЗ утверждение Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов и Положения о представлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего входит в компетенцию Президента РФ.

**2.2 Режим поступления на гражданскую службу и прохождения гражданской службы**

В соответствии с п. 2 ст. 11 Федерального закона N 58-ФЗ (далее - Закон N 58-ФЗ) в главе 4 Закона N 79-ФЗ регулируются вопросы поступления на гражданскую службу. Исходя из критериев, установленных ст. 21 Закона N 79-ФЗ, на гражданскую службу вправе поступать граждане, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие установленным квалификационным требованиям. Согласно п. 2 ст. 21 предельный возраст лица, пребывающего на гражданской службе, составляет 65 лет.

В соответствии с общим правилом, предусмотренным п. 1 ст. 22 Закона N 79-ФЗ, поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется для замещения должности гражданской службы.

В целях реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе Закон установил общее правило: поступление гражданина на гражданскую службу (равно как замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы) осуществляется по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией. Ограниченный перечень исключений из этого правила предусмотрен п. 2 - 4 ст. 22 Закона и носит исчерпывающий характер. Положение о конкурсе, определяющее порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, утверждено Президентом РФ.

Федеральным законом от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" (далее - Закон N 119-ФЗ) важное значение придается регулированию отношений, связанных со служебным контрактом, под которым понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную службу, о прохождении службы, а также соглашение между представителем нанимателя и указанным гражданином или служащим, являющимися сторонами служебного контракта, о замещении должности государственной службы.

В главе 5 Закона N 79-ФЗ определяются содержание, форма, порядок и условия заключения служебного контракта, срок его действия, особенности прохождения испытания при поступлении на гражданскую службу, основания и порядок изменения существенных условий служебного контракта, условия перевода на другую должность гражданской службы, порядок временного замещения иной должности гражданской службы и отстранения от замещаемой должности. Здесь же предусматривается регулирование отношений, связанных с гражданской службой, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы. В главе 6 установлены основания, порядок и последствия прекращения служебного контракта и, соответственно, увольнения с гражданской службы, что согласуется с положениями, закрепленными в Законе N 58-ФЗ.

Одна из задач реформирования государственной службы - повышение гарантий прав государственных служащих. Однако контрактная система государственно-служебных отношений в том виде, как она закрепляется в Законе N 79-ФЗ, отнюдь не гарантирует гражданскому служащему стабильности при реализации его прав. Закон (п. 5 ст. 24) рассматривает права и обязанности государственного гражданского служащего как существенные условия служебного контракта. В то же время ст. 29 Закона устанавливает, что в случае изменения существенных условий профессиональной деятельности по инициативе представителя нанимателя допускается изменение определенных сторонами существенных условий контракта. Представляется, что применение этой нормы сводит на нет назначение служебного контракта. Достаточно сложно смоделировать ситуацию, когда существенно изменяются условия профессиональной служебной деятельности, но не меняются должностные обязанности.

Вопросы, связанные с обработкой, хранением и передачей персональных данных гражданского служащего, ведением реестра гражданских служащих, нашли отражение в главе 7 Закона N 79-ФЗ. В ст. 44 этой главы раскрывается основное содержание кадровой работы, ответственность за которую возлагается на структурное подразделение или гражданского служащего, назначенного руководителем государственного органа.

Глава 8 Закона N 79-ФЗ определяет содержание и продолжительность служебного времени, а также порядок и условия предоставления отпусков на гражданской службе, т.е. регулирует отношения, связанные со служебным временем и временем отдыха гражданских служащих.

Немаловажное значение имеют нормы главы 9 Закона, регулирующие вопросы прохождения гражданской службы. Существенным дополнением является введение понятия должностного регламента гражданского служащего (как составной части административного регламента государственного органа) в качестве документа, в соответствии с которым осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Не менее важное значение имеет и регулирование отношений, связанных с проведением аттестации (один раз в три года) - по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Положение о проведении аттестации гражданских служащих оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждены Указами Президента РФ.

**2.3 Обеспечение профессионализма гражданской службы**

В Законе N 79-ФЗ прослеживается явная забота о повышении профессиональной роли и квалификации гражданских служащих. Закон регламентирует принципы отбора кандидатов на гражданскую службу, вопросы найма и продвижения по службе, стимулирования и удержания на службе квалифицированных гражданских служащих.

В целях укрепления гарантий исполнения гражданскими служащими их обязанностей без неоправданного влияния со стороны политических и иных структур Закон N 79-ФЗ защищает профессиональную независимость гражданских служащих по отношению к политическим структурам государства, представленным лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Федерации.

К числу таких гарантий следует отнести совокупность строгих процедур конкурса при отборе кандидатов, заключения служебного контракта при назначении на должность, аттестации в процессе прохождения службы и т.д.

Как отмечалось, Закон предусматривает возможность поступления гражданина на государственную гражданскую службу и замещения гражданским служащим другой должности государственной гражданской службы преимущественно на конкурсной основе. При этом в состав конкурсных комиссий должны включаться независимые эксперты. Законом определены случаи, когда конкурс не проводится. В частности, без конкурса могут производиться назначения:

- на замещаемые на определенный срок полномочий руководящий должности гражданской службы;

- на должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Президентом или Правительством РФ и др.

В Законе N 79-ФЗ впервые введено понятие "служебный контракт", определены стороны, содержание, формы и сроки действия служебного контракта, а также порядок его заключения; детально регламентированы вопросы испытания при поступлении на гражданскую службу, перевода на другую должность государственной гражданской службы или изменения существенных условий служебного контракта с согласия гражданского служащего. Установлен и исчерпывающий перечень оснований для прекращения служебного контракта.

В Законе N 79-ФЗ определены порядок обработки, хранения и передачи персональных данных государственных гражданских служащих, порядок ведения личных дел и реестров государственных гражданских служащих, а также задачи кадровой работы.

Предусматриваются и другие механизмы укрепления профессионализма на гражданской службе. Так, в Законе впервые введено понятие "должностной регламент гражданского служащего". В соответствии с должностным регламентом осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего, им должны определяться должностные обязанности, права и другие характеристики служебной деятельности гражданского служащего.

Детально регламентируется в Законе порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих и порядок сдачи ими квалификационного экзамена.

Профессиональная независимость гражданских служащих направлена на укрепление такого аспекта гражданской службы, как обязательство исполнять требования Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации и быть за это подотчетными перед органами представительной власти и высшими органами исполнительной власти. Гражданская служба как институт государства занимается осуществлением общих интересов общества и государства, как они определяются федеральными законами и политикой Правительства.

Четкое определение в Законе функций гражданской службы является важным аспектом разграничения политической и государственно-служебной деятельности в государстве. Политика и администрирование - разные виды деятельности и имеют различные источники законности. То, что для политика законно, для гражданского служащего может оказаться преступлением.

Профессиональная независимость гражданских служащих требует также четкого определения их служебных прав. Закон закрепляет права гражданских служащих, соответствующие их обязанностям, требование их честности и преданности государству, а также критерии определения их профессиональной квалификации. В определении прав и обязанностей примечателен акцент на обязательства гражданских служащих по выполнению требований Конституции, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а не просто соблюдение служебной дисциплины.

**2.4 Гарантии на гражданской службе**

Наряду с установлением новых должностных обязанностей и квалификационных требований Закон N 79-ФЗ обеспечивает получение гражданским служащим денежного содержания, а также льгот иного рода, с тем чтобы карьера на гражданской службе выглядела привлекательной для квалифицированных специалистов.

Закон обеспечивает права и льготы, которые являются специфическими для гражданских служащих в связи с их особой ролью и предназначением в государстве. Эти положения Закона имеют материальную оценку, притом вполне посильную для государства, и обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. В Законе определена система окладов в виде установления их основных компонентов и стандартных соотношений между ними.

В главе 10 Закона N 79-ФЗ регулируются вопросы оплаты труда гражданских служащих и определяется порядок формирования фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих. При этом устанавливаются единые основные условия оплаты труда гражданских служащих, соотносимые с оплатой труда государственных служащих других видов государственной службы.

В состав денежного содержания как основного средства материального обеспечения и стимулирования результатов профессиональной деятельности гражданского служащего включаются:

а) оклад месячного денежного содержания (т.е. совокупность должностного оклада и оклада за классный чин);

б) ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за выслугу лет на гражданской службе (от 10 до 70%);

в) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы (до 150% должностного оклада);

г) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

д) премии по результатам профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;

е) премии за выполнение особо важных и сложных заданий.

Кроме того, предусмотрена единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

Важно отметить, что Закон N 79-ФЗ не предусматривает создание улучшенных или привилегированных условий для гражданских служащих. Оплата труда и другие льготы, предоставляемые гражданским служащим, соответствуют налагаемым на них ответственным обязанностям. В оплате труда гражданских служащих должна существенно возрастать доля средств на стимулирование результативной работы (различного вида надбавки к премии).

Законом впервые предусматривается возможность установления по отдельным должностям гражданской службы особых условий оплаты труда гражданских служащих, отличных от общих условий такой оплаты. В частности, становится возможным дифференцировать оплату труда гражданского служащего в зависимости от показателей эффективности и результативности его служебной деятельности, ориентированных на конечный результат и зафиксированных в срочном служебном контракте.

Перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться указанный порядок, и порядок установления такой оплаты труда должны определяться соответственно Президентом по представлению Правительства РФ и законодательством субъекта Федерации.

Закон N 79-ФЗ содержит также нормы, предусматривающие основные социальные гарантии на гражданской службе (медицинское обеспечение на основе страховых принципов, пенсия за выслугу лет и др.) и порядок исчисления стажа государственной гражданской службы.

Новым является предусмотренное ст. 53 Закона введение при определенных условиях дополнительных государственных гарантий гражданским служащим, включая, в частности, транспортное обслуживание (в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы) и выплату единовременной субсидии на приобретение жилой площади (по аналогии с уже существующими льготами для военнослужащих, но только один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых постановлением Правительства РФ и законодательным актом субъекта Федерации).

В соответствии со ст. 14 Закона N 58-ФЗ в главе 11 Закона N 79-ФЗ регулируются также вопросы исчисления стажа (общей продолжительности) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за выслугу лет, определения продолжительности дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений в связи с безупречной и эффективной работой. В этой же статье, исходя из требований Закона N 58-ФЗ, установлено, что порядок исчисления стажа гражданской службы и зачета в него иных периодов замещения должностей устанавливается указом Президента РФ.

Глава 12 Закона N 79-ФЗ посвящена регулированию отношений, связанных с поощрениями, награждениями и дисциплинарной ответственностью гражданских служащих. Прослеживается явная тенденция к расширению мер поощрения материального характера, к которым, например, относятся:

а) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;

б) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

в) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

В Законе N 79-ФЗ дано определение служебной дисциплины на гражданской службе как обязательного соблюдения правил служебного распорядка (т.е. нормативного акта государственного органа, регламентирующего режим службы (работы) и время отдыха) и должностного регламента.

Законом (ст. 57) определен перечень дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Установлен порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Гражданский служащий вправе по своему усмотрению обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд.

Новеллой Закона N 79-ФЗ, регламентирующей основания и порядок проведения служебной проверки, является норма, в соответствии с которой служебная проверка поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с обязательным участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного представителя гражданских служащих.

Закон (глава 13) содержит также нормы о принципах и приоритетных направлениях формирования кадрового состава гражданской службы, профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственного служащего. Достаточно подробно регламентируются вопросы формирования кадрового резерва на гражданской службе.

Закон традиционно предусматривает осуществление финансирования расходов на содержание федеральных гражданских служащих за счет федерального бюджета, а гражданских служащих субъектов Федерации - за счет бюджетов субъектов Федерации. Реализация отдельных положений Закона в сравнении с государственными гарантиями, предусмотренными предшествующими нормативными правовыми актами Российской Федерации, очевидно потребует выделения дополнительных средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

В качестве несомненной новеллы следует рассматривать норму Закона о возможности проведения в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении в рамках соответствующих программ развития (реформирования) гражданской службы экспериментов. Порядок проведения таких экспериментов устанавливается Президентом или Правительством РФ (в отдельном федеральном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении либо в его территориальном органе) или законом либо иным нормативным правовым актом субъекта Федерации (в отдельном государственном органе субъекта Федерации или в его самостоятельном структурном подразделении).

Как весьма позитивный факт следует отметить регулирование в главе 15 Закона вопросов, связанных с осуществлением государственного надзора и вневедомственного контроля за соблюдением законодательства РФ о гражданской службе.

Закон N 79-ФЗ подробно регламентирует отношения, возникающие в связи с рассмотрением индивидуальных служебных споров, под которыми понимаются неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров (глава 16 Закона). Предусматривается, что индивидуальные служебные споры рассматриваются комиссией государственного органа по служебным спорам и судом.

Статьями 71 - 74 Закона предусмотрено, что вступление в силу соответствующих положений связано с принятием федеральных законов, предусматривающих дополнительные расходы федерального бюджета или реструктуризацию расходов федерального бюджета на государственное управление без их увеличения. В связи с этим Правительство РФ должно предусматривать поэтапное увеличение расходов федерального бюджета на содержание федеральных гражданских служащих по мере включения соответствующих расходов в федеральный бюджет.

**Глава 3. Значение Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в контексте административной реформы**

**3.1 Взаимосвязь видов государственной службы**

Деление на виды государственной службы не оказывает решающего влияния на статус государственных служащих. Как гражданская, так и военная и правоохранительная служба являются государственной службой, т.е. профессиональной служебной деятельностью граждан Российской Федерации по обеспечению полномочий Российской Федерации и органов государственной власти (ст. 1 Закона N 58-ФЗ).

Законодательство предусматривает для государственных служащих возможность перехода с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида с включением в стаж срока гражданской службы периодов замещения воинских должностей и должностей правоохранительной службы (ст. 54 Закона N 79-ФЗ).

Государственно-служебные отношения, возникающие при реализации гражданином Российской Федерации конституционного права на равный доступ к государственной службе и ее прохождение, регулируются федеральными законами о видах государственной службы на единых принципах построения и функционирования системы государственной службы.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы установлены в ст. 3 Закона N 58-ФЗ. В этой статье закреплены основополагающие начала, которые нашли свое развитие и конкретизацию и в Законе N 79-ФЗ (ст. 4).

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы носят конституционно-правовой характер, что обеспечивает их обязательность, стабильность и неукоснительное соблюдение при правовом регулировании всех видов государственной службы, в том числе гражданской.

Принципами организации и функционирования гражданской службы, так же как военной и правоохранительной службы, являются:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);

- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- равный доступ граждан к государственной службе;

- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

- взаимосвязь государственной и муниципальной службы;

- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю;

- объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

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

Указанные единые принципы построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации нашли свое отражение в Законах N 58-ФЗ и N 79-ФЗ. Законом N 79-ФЗ предусмотрены и другие принципы построения и функционирования гражданской службы, учитывающие ее особенности.

Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается также посредством соотносимости условий прохождения службы и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий. Прохождение государственной службы любого вида включает в себя назначение на должность, исполнение должностных (служебных) обязанностей, конкурсное замещение вакантной должности либо включение в кадровый резерв, должностной (служебный) и профессиональный рост, обновление или ротацию кадров, оценку соответствия государственного служащего замещаемой должности или уровня его квалификации (аттестацию или квалификационный экзамен), иные обстоятельства прохождения государственной службы, а также освобождение от должности, увольнение с государственной службы (отставку - для военной службы).

Как в Законе N 79-ФЗ (ст. 21 - 31), так и в законах об иных видах государственной службы (например, ст. 18 - 32 проекта федерального закона "О государственной правоохранительной службе Российской Федерации") содержатся нормы, регламентирующие все перечисленные стадии прохождения государственной службы.

Законодательством предусматривается, что замещение должностей гражданской службы и государственной службы иных видов осуществляется преимущественно на конкурсной основе. Регулирование порядка и условий назначения на должность по конкурсу дифференцируется: на гражданской службе он регламентируется положением, утверждаемым указом Президента РФ, а в правоохранительной службе, например, актом руководителя соответствующего федерального правоохранительного органа.

Основные условия прохождения государственной службы всех видов регулируются служебным контрактом. Предметами регулирования служебного контракта являются обязательства Российской Федерации и федерального государственного служащего, а также обязательства субъекта Федерации, принимаемые на себя соответствующим государственным органом и государственным служащим.

В соответствии с федеральным законом о конкретном виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином: на неопределенный срок; на определенный срок; на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Федеральными законами о различных видах государственной службы предусматриваются:

- возрастные ограничения пребывания на государственной службе;

- порядок назначения на должность, присвоение классного чина, специального звания, ранга, а также все другие обстоятельства прохождения государственной службы соответствующего вида;

- основания прекращения службы, в том числе основания увольнения в запас служащего или в отставку.

Гражданским служащим и государственным служащим других видов государственной службы федеральными законами предоставляются соотносимые размеры оплаты труда и однотипные основные государственные социальные гарантии. Во всех видах государственной службы оплата труда предусматривается в виде денежного содержания (вознаграждения, довольствия). Денежное содержание включает в себя: оклад по занимаемой штатной должности, оклад по присвоенному классному чину (специальному званию), процентную надбавку за выслугу лет и другие надбавки.

Обеспечивается единство основных условий оплаты служебной деятельности государственных служащих независимо от вида государственной службы, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Дополнительные условия оплаты служебной деятельности государственных служащих устанавливаются с учетом особенностей вида государственной службы. Гражданским служащим, как и служащим других видов государственной службы, гарантируется:

- своевременная и в полном размере выплата денежного содержания (денежного довольствия);

- ежегодный оплачиваемый отпуск;

- медицинское обслуживание служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию;

- переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения;

- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей;

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы;

- защита служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением должностных обязанностей и другие государственные социальные гарантии.

Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается установлением однотипных ограничений и обязательств.

Под ограничениями прав государственных служащих следует понимать установленные нормами права запреты на совершение конкретно определенных действий, выраженные в категоричной форме посредством возложения прямой юридической обязанности не совершать какие-либо действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Так, государственный служащий любого вида государственной службы не может ее продолжать в случае:

- осуждения к наказанию в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу;

- наличия судимости;

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- наличия гражданства иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, и т.д.

Что касается используемого в законах термина "обязательства", то, очевидно, подразумеваются установленные для государственных служащих пределы, выйти за которые нельзя. Так, государственные служащие любого вида государственной службы не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;

- быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц и т.д.

Обязательства государственного служащего о соблюдении указанных ограничений, установленных федеральными законами о видах государственной службы, включаются в должностной регламент (инструкцию) и контракт государственного служащего.

Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается учетом стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы. В стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу включаются периоды замещения должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы.

Правовое значение стажа гражданской службы состоит в обеспечении стабильного пребывания на гражданской службе наиболее квалифицированных специалистов. Установленный порядок учета стажа гражданской службы стимулирует привлечение на гражданскую службу и удержание высококвалифицированных кадров.

Для взаимосвязи гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов характерна соотносимость основных условий государственного пенсионного обеспечения. Пенсионное обеспечение государственных служащих всех видов государственной службы осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (с изменениями от 25 июля 2002 г., 30 июня, 11 ноября 2003 г., 8 мая 2004 г.)[[3]](#footnote-3), Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. N 4468-I "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" (с последующими изменениями)[[4]](#footnote-4).

Предусматривается пенсионное обеспечение гражданских служащих и государственных служащих иных видов государственной службы за выслугу лет или по инвалидности, а также членов семьи государственного служащего в случае потери кормильца. Условия назначения и размеры указанных пенсий, порядок исчисления стажа государственной службы для назначения пенсий за выслугу лет будут регулироваться федеральными законами с учетом особенностей вида государственной службы.

**3.2 Об основных тенденциях современного развития института государственной службы**

В действующем законодательстве четко прослеживается тенденция создания государственной службы - "отзывчивой, повернутой к нуждам граждан", основанной на закрепленной в Конституции РФ норме о приоритете прав и свобод личности, в связи с чем в последнее время главной целью правовой политики становится именно личность.

Приоритетное значение приобретает обеспечение открытости, особенно гражданской службы (т.е. "прозрачности" ее функционирования с использованием ясных для гражданского общества и доступных для понимания каждого человека форм деятельности). Включение в Законы N 58-ФЗ и N 79-ФЗ в качестве главных принципов государственной службы доступности информации о ее функционировании следует расценивать как один из наиболее важных шагов в обеспечении открытости государственной службы.

Законами предусмотрены и иные меры, направленные на обеспечение открытости государственной службы: обязательное включение представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой (без указания их персональных данных), в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы:

а) в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов;

б) в состав конкурсной комиссии;

в) в состав аттестационной комиссии.

Закрепленный в рассматриваемых Законах принцип открытости гражданской службы тесно взаимосвязан с идеей ее публично-правового характера, на что, в частности, направлены нормы, предусматривающие включение в должностной регламент гражданского служащего перечня государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административными регламентами государственных органов.

В Законах реализуются положения Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, направленные на обеспечение взаимосвязи всех типов государственной службы с муниципальной службой.

Взаимосвязь видов государственной службы обеспечивается единством системы государственной службы РФ и принципов ее построения и функционирования, а также посредством:

а) соотносимости основных условий, размеров оплаты профессиональной служебной деятельности и основных государственных социальных гарантий;

б) установления, ограничений и обязательств при прохождении различных видов государственной службы РФ;

в) учета стажа иной государственной службы РФ при исчислении стажа гражданской службы;

г) соотносимости основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ.

Предусматриваются также соответствующие средства обеспечения взаимосвязи гражданской и муниципальной службы.

Отчетливо прослеживаются пути повышения престижа государственной службы и создания условий для повышения ее привлекательности для всех граждан страны. В этих целях, в частности, совершенствуется механизм поощрений и награждений (с расширением возможностей материального стимулирования), предусматривается система гарантий для государственных служащих, создаются условия для реализации принципа универсальности конкурса при поступлении на государственную службу и эффективной реализации каждым государственным служащим своих обязанностей, закрепленных в должностном регламенте.

Важное значение имеет направленность законодательства на принципиальное совершенствование системы оплаты труда государственных служащих. Впервые констатируется возможность введения особого порядка оплаты, при котором она во многом ставится в зависимость от конкретных показателей эффективности и результативности служебной деятельности.

В целом реализация предусмотренных законодательством положений призвана способствовать решению взаимосвязанных проблем усиления гарантий различного характера для государственных служащих, существенной конкретизации их статуса и повышения престижа государственной службы.

В то же время впервые на федеральном уровне Законами N 58-ФЗ и N 79-ФЗ предусматриваются механизмы последующего совершенствования законодательства о гражданской службе, что является определенной гарантией ее последующего диалектического развития в зависимости от потребностей общества и государства и исключения в будущем элементов застоя. Именно на решение этой проблемы, например, направлена норма, предусматривающая проведение соответствующих экспериментов в рамках программ развития (реформирования) гражданской службы.

Принципиальное значение имеет регулирование законодательством вопросов, связанных с возможным возникновением конфликта интересов и процедурой его разрешения. Закрепленные в Законах N 58-ФЗ и N 79-ФЗ соответствующие нормы предусматривают решение этой сложной проблемы в условиях, максимально обеспечивающих открытость процедуры разрешения конфликта интересов. Достоинство этих норм - в формировании в результате их реализации на практике достаточно эффективного антикоррупционного механизма на государственной службе, что является одним из аспектов реформирования государственной службы в целом.

С учетом решения в Законах комплекса проблем, связанных с урегулированием конфликта интересов, фактически исключается необходимость разработки и рассмотрения иных законопроектов, имеющих сходный предмет правового регулирования, включая, например, проект федерального закона "Кодекс служебного поведения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления", долгое время разрабатываемый в Государственной Думе.

Следует отметить использование зарубежного опыта правового регулирования государственной службы (как положительного, так и не вполне удачного), что позволило избежать, по крайней мере, грубых ошибок и выработать ряд принципиально новых подходов к пониманию важных проблем, особенно в организации гражданской службы.

Реализация заложенных в Законах N 58-ФЗ и N 79-ФЗ идей позволяет решить следующие задачи:

- совершенствование государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;

- серьезное изменение статуса государственного служащего путем конкретизации в должностном регламенте его прав и обязанностей и повышения материальных стимулов для эффективного решения стоящих перед ним задач;

- создание механизма контроля над соблюдением запретительных норм законодательства о государственной службе, с одной стороны, и защиты интересов государственных служащих - с другой;

- создание условий для более полной реализации прав и свобод граждан России на новом качественном уровне - с использованием понятных и открытых для гражданского общества процедур вне зависимости от субъективного усмотрения конкретных чиновников;

- обеспечение дальнейшего совершенствования правовой базы организации и управления государственной службой в целом.

Новое законодательство объективно способствует формированию необходимых стартовых позиций для эффективного проведения административной реформы, осуществляемой в соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2003 - 2004 годах" и принятым в целях его реализации Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. N 451 "О Правительственной комиссии по проведению административной реформы".

Как известно, административная реформа направлена на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов. Для повышения эффективности государственного управления пересматривается содержание и объем государственных функций и полномочий с сокращением избыточных и дублирующих функций и перераспределением объективно необходимых полномочий между федеральными органами исполнительной власти и другими организациями. Это позволит существенно улучшить качество предоставляемых гражданам и юридическим лицам публичных услуг и сохранить только необходимые государственные структуры, изменив при необходимости их организационно-правовой статус.

Одним из первых этапов административной реформы и усиления эффективности деятельности государственного аппарата является именно реформирование государственной службы, на основе принципиального изменения облика которой можно будет осуществить и иные важные преобразования, образующие в своей совокупности административную реформу. Не вызывает сомнения, что новые законы являются существенной составляющей общего комплекса мероприятий по созданию нормативно-правовой базы для проведения административной реформы.

Новое законодательство о государственной службе получает неоднозначную оценку в научных кругах и средствах массовой информации. К сожалению, некоторые авторы, не вдаваясь глубоко в рассмотрение содержательной стороны законов, акцентируют внимание лишь на вопросах материального обеспечения государственных служащих, делая вывод о том, что это "законы о чиновниках, подготовленные самими чиновниками", "чиновники заботятся о собственных корпоративных интересах" и т.д. Такого рода выводы о содержании законов носят поверхностный характер.

Избирательный подход созвучен с позицией отдельных авторов, в целом отрицательно оценивающих реформу государственной службы и безосновательно полагающих, что даже "рамочный" закон о системе государственной службы якобы "создает условия для превращения чиновничества в замкнутое привилегированное сословие - этакое подобие современного мандарината", с чем нельзя согласиться.

Реформа государственной службы действительно должна одинаково распространяться на все уровни "чиновничьего класса". На практике пока этого не произошло. В настоящий момент она коснулась исключительно лиц, занимающих руководящие должности государственной гражданской службы, при этом в меньшей степени затронула государственных служащих, занимающих старшие и младшие должности гражданской службы.

Отсутствие сбалансированности объясняется тем, что одновременно с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" еще не приняты иные видовые законы, что вызывает определенные расхождения в регулировании государственно-служебных отношений различных видов и отсутствию комплексного подхода к реформированию государственной службы в целом.

Что касается роста материального поощрения государственных служащих, то это закономерный этап воплощения Концепции реформирования государственной службы. В ином случае возрастание престижа государственной службы оказалось бы необеспеченным в отношении материального стимулирования, что в конечном счете свело бы на нет все замыслы по ее реформированию. Хорошо известно, что в настоящее время размер оплаты труда лиц, занятых в государственном секторе, значительно ниже реальной стоимости их труда. Вместе с тем повышение уровня оплаты труда должно иметь более научно обоснованный, сбалансированный и планомерный характер, а не затрагивать отдельные виды должностей государственной гражданской службы. Говорить о соотношении уровня оплаты труда федеральных государственных служащих ("правительственных чиновников") с уровнем оплаты труда в "других структурах государственной службы", в том числе на региональном уровне, достаточно сложно. Во-первых, нет официально опубликованных данных по уровню этой оплаты. Во-вторых, оплата труда государственных служащих на региональном уровне зависит от финансового состояния того или иного субъекта Федерации. В ряде субъектов, традиционно называемых "донорами", этот уровень может превосходить уровень оплаты труда федеральных государственных служащих, так как во многом зависит от бюджета данного субъекта Федерации.

Есть основания считать, что принятие федеральных законов о государственной службе Российской Федерации создает прочную правовую основу для эффективного функционирования государственной службы, что, в свою очередь, является серьезным шагом на пути формирования комплексной нормативной правовой базы регулирования государственной службы Российской Федерации и необходимым условием проведения административной реформы.

Этот важный шаг в направлении создания принципиально новой системы правового регулирования государственной службы должен привести к повышению эффективности функционирования государственного аппарата и в конечном счете к повышению авторитета государства, что признается в современной научной доктрине одним из важных направлений реализации прав человека.

Любая реформа требует материально-технического обеспечения. Не является исключением в этом отношении и государственная служба. Программа предусматривает оптимизацию как рабочих мест государственных служащих, так и размещения самих государственных органов. Ключевым элементом оптимизации размещения государственных служащих и государственных органов признано внедрение арендных отношений на государственной службе при размещении государственных органов.

Необходимо упомянуть об изменениях в мотивации на государственной службе. Речь идет о показателях результативности и эффективности деятельности государственных служащих. Решение, которое предоставит руководителю государственного органа право платить гражданскому служащему в зависимости от измерения показателей, приведет к серьезным сдвигам в мотивации государственных служащих. Такое решение позволит привлечь на государственную службу профессионалов и одновременно удержать специалистов, которые успешно будут решать задачи по осуществлению полномочий государственных органов и проведению реформ в стране.

**Заключение**

Функционирование гражданской службы как важнейшего социального, правового, организационного института, обеспечивающего выполнение функций государства, а также деятельность органов государственной власти и их аппаратов, в широком контексте административного права позволяет сравнить этот институт с "локомотивом" государственного управления. Высоко оценивая роль и значение Закона N 79-ФЗ как добротной правовой основы, тем не менее следует признать, что институт гражданской службы еще не оснащен всеми необходимыми административно-правовыми инструментами, обеспечивающими его полноценное и эффективное функционирование в соответствии с конституционными стандартами правового государства.

Закон о гражданской службе следует рассматривать во взаимосвязи с другими крупными административными законами, определяющими главные направления административной реформы.

Реформа системы государственной службы осуществляется в тесной взаимосвязи с реформированием федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов.

Стабильность и эффективность гражданской службы непосредственно связаны с оптимизацией и стабилизацией системы и структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" на федеральном уровне устанавливается соответствие между характером функций, выполняемых органами исполнительной власти, и их видами. Исходя из этого федеральные органы исполнительной власти подразделены на такие виды, как федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

В целях четкого определения сферы ответственности новых федеральных органов исполнительной власти, оптимизации их состава и совершенствования механизма функционирования необходим специальный закон о федеральных органах исполнительной власти. Представляется, что такой закон не только стабилизирует новую типологию органов исполнительной власти и их систему на федеральном уровне, но и положит конец непрерывному горизонтальному перемещению гражданских служащих, сеющему панику в их среде.

Для налаживания четкой исполнительской дисциплины гражданских служащих необходимо упорядочить административные процедуры, т.е. четко определить правила реализации компетенции государственного органа. Недопустимо такое положение, при котором любой гражданский служащий может совершать те или иные действия по своему усмотрению, а любой орган исполнительной власти действовать, руководствуясь собственными правилами. Органы исполнительной власти, осуществляя свою деятельность, должны подчиняться единым правилам, установленным законом.

Закон N 79-ФЗ дает необходимый импульс для совершенствования и надлежащей регламентации административных процедур. В ст. 47 Закона впервые предусматривается, что профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

В связи с указанным требованием Закона на повестке дня остро встает вопрос о создании законодательной основы для административных регламентов государственных органов. Необходимо вывести их из сферы фрагментарного ведомственного регулирования и поставить на прочный фундамент закона.

Поддерживая идею базового закона "Об административных процедурах", нельзя согласиться с вариантом проекта, внесенного в Государственную Думу 21 февраля 2001 г., потому что этот проект тяготеет к смешанной позитивно-судебной процедуре. Все-таки следует разграничивать позитивно-административные и юрисдикционные процедуры в административной сфере, поскольку последние - это преимущественно судебные процедуры и должны являться предметом другого столь же необходимого закона, а именно закона об административном судопроизводстве. Такой закон должен регулировать порядок судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, объединений граждан, а также прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от незаконных действий и решений государственных органов и гражданских служащих. Судебная защита перечисленных прав, свобод и охраняемых законом интересов в настоящее время осуществляется федеральными судами общей юрисдикции и федеральными арбитражными судами.

Закон об административном судопроизводстве с необходимостью в перспективе влечет за собой создание специализированных судов - федеральных административных судов. Целесообразно "реанимировать" проект федерального закона об административных судах, который находится "в анабиозе" в Государственной Думе с 2000 г. Положения ч. 2 ст. 118 и п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ об осуществлении судебной власти в форме административного судопроизводства ждут своей реализации.

Смысл приведенных соображений состоит в том, чтобы институту гражданской службы на базе Закона N 79-ФЗ придать техническую и технологическую завершенность, включив в механизм его функционирования достаточную правовую четкость и определенность. Тем самым будет достигнута существенная цель административной реформы - создание системы государственного управления, регулируемой преимущественно законом, что является необходимым условием повышения ее эффективности, предсказуемости и уменьшения неправомерных действий и решений.

Необходимо активизировать и другие институты подотчетности гражданских служащих. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры как институт государственного надзора за точным и единообразным соблюдением законодательства РФ, Уполномоченный по правам человека как институт общественной защиты прав человека, Счетная палата Российской Федерации как институт контрольной финансовой проверки в стране чрезвычайно важны для обеспечения того, чтобы система государственного управления и корпус гражданских служащих функционировали эффективно, надежно, на основе закона и под контролем общества.

**Литература**

1. Федеральный закон от 20.07.2004 г. № 79 –ФЗ (в ред. от 12.04.2007 г.) «О государственной гражданской службе»

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

3. " Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы", А.Ф. Ноздрачев, "Законодательство и экономика", 2005, N 12; 2006, NN 1, 2

4. " Правоохранительная служба в системе государственной службы РФ", В.В. Щукин, "Российский следователь", 2005, N 6

5. " Что происходит с институтом российского государственной службы?", Ю.Н. Старилов, "Журнал российского права", N 9, 2004

6. " Правовое регулирование отношений в сфере гослужбы", С.А. Иванов, Т.В. Иванкина, А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов, "ЭЖ-Юрист", N 6, 2004

7. "К вопросу о сущности военной службы и ее месте в ситеме государственной службы", А.В. Кудашкин, "Право в Вооруженных Силах", N 8, 2003

8. " Возмещение вреда, причиненного при исполнении обязанностей государственной службы", С. Поляков, "Российская юстиция", N 5, 1999

9. "Правовое регулирование государственной службы", А.А. Гришковец, "Журнал российского права", N 7, 1998

1. СЗ РФ. 2003. N 12. Ст. 1174. [↑](#footnote-ref-1)
2. "Законодательство и экономика", 2006, N 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4831. [↑](#footnote-ref-3)
4. ВВС РФ. 1993. N 9. Ст. 328. [↑](#footnote-ref-4)