

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

_____ А.А. Мусаткина

«_____» _____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение выпускной бакалаврской работы

Студент – Бородачева Оксана Александровна

1. Тема «Правовой статус государственных гражданских служащих».
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы
«_____» _____ 20__ г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституцию РФ, Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): глава 1 – теоретико-правовые основы правового статуса государственного гражданского служащего, глава 2 – элементы правового статуса государственных гражданских служащих.
5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала _____.
6. Консультанты по разделам _____.
7. Дата выдачи задания «_____» _____ 20__ г.

Руководитель выпускной
квалификационной работы

_____ А.В. Моисеев

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

О.А. Бородачева

(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ А.А. Мусаткина
«_____» _____ 20__ г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения выпускной бакалаврской работы

Студента – Бородачевой Оксаны Александровны
по теме «Правовой статус государственных гражданских служащих».

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы ВКР				
Подбор библиографии				
Глава 1				
Глава 2				
Введение				
Заключение				
Предварительная защита ВКР				
Корректировка ВКР				
Защита ВКР				

Руководитель выпускной
квалификационной работы
Задание принял к исполнению

(подпись)

(подпись)

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

О.А. Бородачева

(И.О. Фамилия)

АННОТАЦИЯ

Тема бакалаврской работы – Правовой статус государственных гражданских служащих.

Актуальность ты бакалаврской работы заключается в том, что правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы, а также статуса служащего по сравнению с государственной военной и правоохранительной службами осуществлено более полно, однако в настоящее время такое регулирование отстает от темпов развития, тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления.

Цель исследования – теоретико-правовой анализ правового статуса государственных гражданских служащих по действующему законодательству Российской Федерации.

Задачи:

- 1) определение понятия и признаков государственного гражданского служащего;
- 2) исследование понятия и элементов правового статуса государственных гражданских служащих;
- 3) рассмотрение прав и обязанностей государственного гражданского служащего;
- 4) анализ ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой;
- 5) исследование ответственности государственных гражданских служащих.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе прохождения государственной гражданской службы и направленные на определение правового статуса государственного гражданского служащего.

Предмет исследования – нормы действующего законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе регулирующие

правовой статус государственного гражданского служащего, а также научная литература по теме исследования.

Теоретическая база исследования представлена трудами следующих ученых: Ю.С. Адушкина, С.Н. Братановского, Н.В. Витрук, А.А. Гришкoveц, М.Ф. Зеленова, С.М. Зубарева, С.Г. Киселева, А.В. Куяновой, М.А. Лапиной, А.Н. Лисняк, А.Ф. Ноздрачева, Е.В. Охотского, И.Г. Савина, Ю.Н. Старилова и др.

Нормативно-правовая база исследования включает: Конституцию Российской Федерации, Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации.

Бакалаврская работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, две главы, заключение и список использованных источников.

Общее количество источников: 69.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО.....	10
1.1. Понятие и признаки государственного гражданского служащего	10
1.2. Понятие и элементы правового статуса государственных гражданских служащих	22
ГЛАВА 2. ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	30
2.1. Права и обязанности государственного гражданского служащего	20
2.2. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой	42
2.3. Ответственность государственных гражданских служащих.....	48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	63

ВВЕДЕНИЕ

Совершенствование системы государственного управления немыслимо без улучшения правового статуса самих государственных гражданских служащих, от чего в свою очередь зависит стабильность и динамизм развития современной России.

Институт государственной гражданской службы, являющийся необходимым атрибутом формирования новой государственности, занимает важное место при реализации задач и функций государственной власти и присутствует на всех уровнях и во всех ветвях государственной власти. Государственные гражданские служащие проходят службу в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, в военных и правоохранительных органах, которые посредством применения мер государственного принуждения, реализуют от имени государства специальные цели и задачи.

Правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы, а также статуса служащего по сравнению с государственной военной и правоохранительной службами осуществлено более полно, однако в настоящее время такое регулирование отстает от темпов развития, тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления. Процесс совершенствования правового статуса государственных служащих имеет необычайную важность для всего общества и должен продолжаться до достижения поставленных целей строительства качественного управленческого механизма в государственной гражданской службе.

Актуальной в настоящее время является проблема структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих. В юридической литературе встречаются различные подходы к структуре и содержанию статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации.

В реалиях сегодняшнего времени крайне необходимо обеспечить высокую эффективность работы государственного аппарата в целом и государственных служащих в частности, для создания убедительных предпосылок стабильного системного развития Российской Федерации. Одной из действенных гарантий обеспечения такой эффективности выступает институт юридической ответственности государственных гражданских служащих.

Таким образом, исследование правового статуса государственного гражданского служащего представляет как научный, так и практический интерес, что и обуславливает актуальность темы настоящей бакалаврской работы «Правовой статус государственных гражданских служащих».

Целью исследования является теоретико-правовой анализ правового статуса государственных гражданских служащих по действующему законодательству Российской Федерации.

Поставленная цель достигается посредством решения ряда задач:

- 1) определение понятия и признаков государственного гражданского служащего;
- 2) исследование понятия и элементов правового статуса государственных гражданских служащих;
- 3) рассмотрение прав и обязанностей государственного гражданского служащего;
- 4) анализ ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой;
- 5) исследование ответственности государственных гражданских служащих.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе прохождения государственной гражданской службы и направленные на определение правового статуса государственного гражданского служащего.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе регулирующие правовой статус государственного гражданского служащего, а также научная литература по теме исследования.

Теоретическая база исследования представлена трудами следующих ученых: Ю.С. Адушкина, С.Н. Братановского, Н.В. Витрук, А.А. Гришковец, М.Ф. Зеленова, С.М. Зубарева, С.Г. Киселева, А.В. Куяновой, М.А. Лапиной, А.Н. Лисняк, А.Ф. Ноздрачева, Е.В. Охотского, И.Г. Савина, Ю.Н. Старилова и др.

Нормативно-правовая база исследования включает: Конституцию Российской Федерации, Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации.

Бакалаврская работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, две главы, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

1.1. Понятие и признаки государственного гражданского служащего

Государственная гражданская служба Российской Федерации согласно статье 5 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ и статье 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 79-ФЗ)² является видом государственной службы, представляющей 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 Федерации.

Обращаясь к ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», следует отметить, что данный нормативный правовой акт, оперируя понятием «государственный служащий», не содержит его легального определения. Как отмечает Ю.Н. Стариков, «отсутствие законодательного определения данного понятия само по себе не создает большой правовой проблемы. Во многих странах, имеющих стабильную систему служебного законодательства, также не имеется нормативного определения этого понятия (Франция, Германия, Великобритания и т.д.). Однако в этих случаях указываются специфические признаки государственного служащего,

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

² Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

отличающие его от других категорий работников и раскрывающие основное содержание данного понятия»³.

Имеющийся пробел в законодательстве о государственной службе также восполняется посредством законодательного закрепления определений таких понятий, как «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации», в совокупности определяющих содержание термина «государственный служащий».

Говоря о государственном гражданском служащем Российской Федерации (далее - гражданский служащий) как о государственном служащем, следует отметить, что, в отличие от вышеуказанного законодательного акта, Федеральный закон № 79-ФЗ в ст. 13 содержит четкое его определение, согласно которому гражданский служащий - это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению государственной гражданской службы Российской Федерации (далее - гражданская служба) и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Несмотря на свою лаконичность, представленное определение не отражает всех содержащихся в нормах Федерального закона № 79-ФЗ признаков, присущих гражданскому служащему. Ими являются: «1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) достижение возраста 18 лет; 3) владение государственным языком Российской Федерации; 4) соответствие квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы; 5) наличие акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта; 6) осуществление профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом; 7) получение денежного содержания,

³ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: НОРМА, 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 30.

выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации»⁴.

Первое из представленных требований, предъявляемых к гражданскому служащему, имеет свое конституционное основание. Так, в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ⁵ говорится о равном доступе к государственной службе именно граждан Российской Федерации⁶. Аналогичная норма содержится и в Международном пакте «О гражданских и политических правах»⁷, в соответствии с которым «каждый гражданин должен без каких-либо ограничений допускаться в своей стране на общих основаниях равенства к государственной службе» (п. «с» ст. 25).

Обращаясь к законодательству некоторых зарубежных государств, следует отметить, что, например, Основным законом ФРГ 1949 г. было установлено, что «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией» (п. 2 ст. 33)⁸. В соответствии с п. 1 § 4 Закона ФРГ «О правовом положении чиновников»⁹ правами и обязанностями чиновников могут пользоваться только те, кто является немцем по смыслу ст. 116 Основного закона, т.е. лица, обладающие германским гражданством или беженцы, нашедшие убежище на территории Германии в ее границах на 31 декабря 1937 г. или имеющие гражданство другого государства - члена Европейского сообщества.

Согласно законодательству Франции¹⁰ лицо не может быть принято на гражданскую службу в случае отсутствия у него французского гражданства.

⁴ Куянова А.В. Правовые признаки государственного гражданского служащего Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 970.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁶ Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 87.

⁷ Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // БВС РФ. 1994. № 12.

⁸ Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.

⁹ Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах: Уч. пособие: В трех частях / Общ. ред. И.Н. Барциц, отв. ред. А.А. Демин. М.: Изд-во РАГС, 2005. Часть первая: Французская Республика. Федеративная Республика Германия. С. 186.

¹⁰ Государственная служба и государственные служащие во Франции: российско-французская серия «Информационные и учебные материалы» // Новая серия. 1996. № 3. С. 12.

Причем требование французского гражданства объясняется положением иностранцев, которые не обладают политическими правами, однако неважно, приобретено ли гражданство по рождению или по натурализации¹¹.

В отечественном законодательстве о гражданской службе также установлено, что гражданин Российской Федерации в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения им гражданства другого государства не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе (п. 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ)¹². Данное ограничение подкреплено и прямой обязанностью гражданского служащего сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении им гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства (п. 10 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ).

Таким образом, присоединяясь к точке зрения К. Гренендейк, следует отметить, что требование гражданства - это «гарантия необходимой лояльности знаний и связей с населением, которое требуется для надлежащего выполнения государственных функций и снижения риска вмешательства иностранного государства»¹³.

Второй и третий признак гражданского служащего вытекают из содержания ст. 21 Федерального закона № 79-ФЗ и заключаются в том, что гражданин Российской Федерации должен достичь возраста 18 лет и владеть государственным языком Российской Федерации.

Данная возрастная граница отличается от возрастных допусков, установленных ст. 63 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ)¹⁴ для заключения трудового договора, предусматривающих возможность приема на работу лиц,

¹¹ Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 9, 10.

¹² Федеральный закон от 25.11.1994 г. № 41-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3192.

¹³ Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1996. № 2. С. 65.

¹⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

достигших возраста 16 лет и в отдельных случаях - 15, 14 и до 14 лет. Особенность ее обусловлена спецификой государственно-служебных отношений, степенью ответственности гражданского служащего, а также установленными запретами и ограничениями в отношении данного лица. В свою очередь, предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 60 лет.

Относительно владения гражданским служащим государственным языком Российской Федерации следует отметить, что согласно ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. При этом республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Установление в республиках в составе Российской Федерации своих государственных языков не является, как справедливо отмечает А.А. Гришкoveц, дополнительным требованием к государственному служащему¹⁵ в части знания данного языка, как на это указывают отдельные авторы¹⁶. Спорным является и утверждение М.Б. Добробаба, отмечающей, что «государственному служащему достаточно знать русский язык как государственный язык Российской Федерации»¹⁷.

Представляется, что предъявляемое к гражданскому служащему требование о знании государственного языка субъекта Российской Федерации если и допустимо, то только «в строго индивидуальном порядке, исходя из специфики должностных полномочий по конкретной должности, замещаемой гражданским служащим, а также компетенции соответствующего государственного органа»¹⁸.

¹⁵ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 110.

¹⁶ Чиканова Л.А. Государственные служащие / Под ред. Б.А. Шеломова. М.: Юрист, 1998. С. 25.

¹⁷ Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 22.

¹⁸ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 110.

Четвертый признак гражданского служащего заключается в его соответствии квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы. При этом данное соответствие определяется по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или при назначении лица на соответствующую должность гражданской службы, если ее замещение осуществляется без проведения конкурса.

Следует заметить, что без проведения конкурса, в том числе по усмотрению представителя нанимателя, замещение должности гражданской службы осуществляется по основаниям, предусмотренным ч. 2 - 4 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ. При этом отдельные основания, по которым замещение должности гражданской службы осуществляется в бесконкурсном порядке являются несколько спорными. Так, согласно п. 1 ч. 2 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ не требуется проведения конкурса при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)». Согласно п. 1, 2 ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 79-ФЗ должности категории «руководители» замещаются на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий, должности категории «помощники (советники)» замещаются на определенный срок, ограниченный сроком полномочий лиц, замещающих государственные должности руководителей государственных органов, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителей представительств государственных органов. Срочный характер замещения данных должностей в соответствии с ч. 3, п. 1 ч. 4 ст. 25 Федерального закона № 79-ФЗ является законодательно установленным случаем для заключения срочного служебного контракта, что, в свою очередь, является самостоятельным основанием, предусмотренным п. 3 ч. 2 ст. 22 Федерального

закона № 79-ФЗ для замещения должности гражданской службы без проведения конкурса¹⁹.

Таким образом, рассматриваемое основание бесконкурсного замещения должности гражданской службы является избыточным и подлежит исключению.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 25 Федерального закона № 79-ФЗ срочный служебный контракт заключается в случае замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)». При этом, акцентировав внимание на отдельных должностях гражданской службы рассматриваемых категорий, законодатель не определил каких-либо критериев их определения, не предъявил требований к установлению перечня данных должностей нормативным правовым актом государственного органа, как это, например, предусмотрено в отношении должностей гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну (ч. 3 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ). Обозначенный пробел в правовом регулировании анализируемых отношений на практике предоставляет возможность представителю нанимателя самостоятельно определять данные должности гражданской службы и назначать на них доверенных ему лиц без проведения конкурса, что подтверждается и примерами судебной практики²⁰.

Предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ основание замещения должности гражданской службы без проведения конкурса при заключении срочного служебного контракта, на наш взгляд, также является не вполне обоснованным. Например, срочный служебный контракт заключается в случае замещения должности гражданской службы на период отсутствия

¹⁹ Башуров В.Б., Дитятковский М.Ю. Назначение на должность государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 57.

²⁰ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.10.2011 г. № 33-15065 «Срочный служебный контракт заключается в случае замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)», и разрешение вопроса о первоочередном предоставлении вакантной должности определенному работнику отнесено к исключительной компетенции работодателя» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

гражданского служащего, за которым в соответствии с законодательством сохраняется должность гражданской службы (п. 2 ч. 4 ст. 25 Федерального закона № 79-ФЗ). Согласно ч. 4 ст. 256 ТК РФ должность гражданской службы сохраняется за гражданским служащим на период его отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Назначаемый на данную должность гражданской службы без проведения конкурса гражданский служащий, с заключением с ним срочного служебного контракта - на период указанного отпуска берет на себя обязательства по прохождению гражданской службы, исполнению должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне. При этом условия прохождения им гражданской службы, за исключением основания и порядка замещения должности гражданской службы ничем не отличаются от условий прохождения гражданской службы и исполнения должностных обязанностей гражданскими служащими, назначенными на аналогичные должности гражданской службы по результатам конкурса, с заключением с ними служебных контрактов на неопределенный срок. Он так же, как и все гражданские служащие, несет ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) возложенных на него должностных обязанностей, получает денежное содержание. Ему, но только в особом порядке, присваивается классный чин, проводится аттестация. Как отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П федеральный законодатель, вводя конкурсный порядок подбора кадров в качестве общего правила, вправе - с учетом соответствующих правомерных целей и необходимости поддержания баланса законных интересов, связанных с организацией и функционированием государственной службы, - предусматривать исключения из этого общего правила, определяя случаи, в которых конкурс на замещение должностей государственной службы не проводится²¹.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // ВКС РФ. 2009. № 1.

Однако рассматриваемое законодательное исключение из общего правила конкурсного замещения должности гражданской службы не обусловлено какой-либо правомерной целью и не содержит правовой необходимости этому, не способствует оно и установлению равных условий для прохождения гражданской службы и, соответственно, препятствует реализации принципа гражданской службы, предусмотренного п. 3 ст. 4 Федерального закона № 79-ФЗ.

Возможно, что такой целью или правовой необходимостью могли бы выступать исключительные обстоятельства, которые обуславливают невозможность надлежащего осуществления государственных функций при отсутствии гражданского служащего, чьи служебные обязанности непосредственно связаны с исполнением полномочий соответствующего органа государственной власти²². Однако именно исключительность данных обстоятельств предопределяет право представителя нанимателя на перевод гражданского служащего на срок до одного месяца (ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 79-ФЗ) либо возможность возложения на гражданского служащего должностных обязанностей в порядке совмещения должностей гражданской службы (ст. 60.2 ТК РФ). Для надлежащего осуществления государственных функций, несмотря на то что замещаемая должность гражданской службы не является вакантной²³, мог бы быть использован и кадровый резерв, формируемый в том числе и на конкурсной основе. Само же согласие на заключение срочного служебного контракта и, соответственно, на прохождение гражданской службы в течение определенного срока не может являться достаточным основанием для назначения на должность гражданской службы без проведения конкурса.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2011 г. № 48-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 21.11.2013 г. № 1754-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лаптевой Жанны Олеговны на нарушение ее конституционных прав частью 4 статьи 31, частями 1, 3 и 4 статьи 35, частями 1 и 2 статьи 37, статьей 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Таким образом, замещение должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с законодательством сохраняется должность гражданской службы, как представляется, должно осуществляться по результатам конкурса с последующим заключением с гражданским служащим срочного служебного контракта, за исключением случаев, например, замещения должностей гражданской службы сроком до 3 месяцев (на период отсутствия гражданского служащего на службе в связи с его временной нетрудоспособностью, отпуска без сохранения денежного содержания (ч. 15 ст. 46 Федерального закона № 79-ФЗ), отпуска по беременности и родам (ст. 255 ТК РФ), дополнительного профессионального образования (ст. 53 Федерального закона № 79-ФЗ, ст. 187 ТК РФ)). Установление указанного срока связано с тем, что в соответствии с пп. 11, 14 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации²⁴, минимальный срок реализации конкурсной процедуры составляет 36 календарный дней. В практической деятельности государственных органов срок проведения конкурса, как правило, составляет 2 месяца и в отдельных случаях достигает 3 месяцев. Соответственно, время, затраченное государственным органом на проведение конкурса, составляет большую или равную часть периода 3-месячного срока временного замещения должности гражданской службы. Таким образом, проведение конкурса для замещения должностей гражданской службы сроком до 3 месяцев является нецелесообразным. Это обуславливает необходимость дифференциации оснований замещения должностей гражданской службы при заключении срочного служебного контракта на основе детального анализа всех ситуаций, при которых осуществляется заключение служебного контракта на определенный срок, что, несомненно, является предметом отдельного исследования.

²⁴ Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 18.12.2016) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

Несмотря на то что ч. 2 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает исчерпывающий перечень оснований замещения должности гражданской службы без проведения конкурса, указанный законодательный акт содержит ряд норм, также позволяющих осуществлять внеконкурсное замещение должности гражданской службы.

Так, например, в соответствии с ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 79-ФЗ по истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)», гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом. Реализация данного правила, включенного в качестве соответствующего условия в содержание срочного служебного контракта, несмотря на то что оно направлено на учет интересов гражданского служащего, всецело зависит от усмотрения представителя нанимателя²⁵. Оно, в силу диспозитивности нормы, не только не гарантирует гражданскому служащему, замещавшему должность гражданской службы, относящейся к одной из вышеуказанных категорий, его назначение на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, но и нарушает право на равный доступ к гражданской службе иных граждан, которые могли бы выразить желание по ее прохождению. К тому же ранее замещаемая гражданским служащим должность гражданской службы на день истечения установленного ему срока полномочий может быть замещена другим гражданским служащим, увольнение которого, ввиду отсутствия правовых оснований, невозможно. Иная должность гражданской службы в государственном органе также может отсутствовать. Таким образом, ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 79-ФЗ.

²⁵ Башуров В.Б., Дитятковский М.Ю. Назначение на должность государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 59.

Пятый из вышеуказанных признаков гражданского служащего предусматривают наличие акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта, является тем юридически значимым обстоятельством, определяющим факт назначения лица на должность гражданской службы, которое обуславливает возникновение собственно государственно-служебных отношений по прохождению гражданской службы. Вне должности государственной службы, как отмечает А.Ф. Ноздрачев, государственная власть реально не существует²⁶. Посредством назначения на должность гражданской службы происходит органическое «соединение» гражданина Российской Федерации с государственным органом и государством.

Шестой признак заключается в осуществлении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом. Данный признак вытекает из самого предназначения гражданской службы. Он является достаточно важным, так как содержание профессиональной служебной деятельности обуславливается должностным регламентом, определяющим в том числе административно-правовой статус гражданского служащего.

Последний из представленных признаков гражданского служащего заключается в получении данным субъектом денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Он указывает не только на возмездный характер отношений, возникающих в связи с прохождением гражданской службы, но и на то, что денежное содержание является основным средством материального обеспечения гражданского служащего. Его выплата не должна быть связана с привлечением иных источников финансирования. Это предусмотрено в целях исключения возможного влияния частных, коммерческих, финансовых,

²⁶ Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 22.

предпринимательских структур, преследующих личные интересы, а также коррумпированности гражданских служащих.

Все из вышеперечисленных признаков гражданского служащего должны быть отражены в определении понятия «гражданский служащий», что обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в ст. 13 Федерального закона № 79-ФЗ.

1.2. Понятие и элементы правового статуса государственных гражданских служащих

Государственные гражданские служащие являются особыми субъектами в системе государственно-служебных отношений.

Деятельность гражданских служащих связана с реализацией функций государства в сфере государственного управления и обеспечением деятельности государственных органов, направленной на реализацию прав и свобод граждан. Осуществление государственно-служебной деятельности возможно только в рамках специального правового статуса.

Понятие правового статуса гражданского служащего в доктрине имеет различные определения.

Под правовым статусом гражданского служащего Д.А. Аветисян понимает «комплексную характеристику его правового положения как субъекта права, которая представляет собой сложное явление, объединяющее между собой множество взаимосвязанных элементов. К ним относятся: права и обязанности, правоспособность, гарантии, ответственность и ряд других элементов»²⁷.

По мнению М.А. Лапиной правовой статус государственного служащего представляет собой «установленное и гарантированное государством правовое

²⁷ Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 179.

положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной должности государственной службы»²⁸.

Однако, Д.А. Аветисян полагает, что «правовой статус государственного гражданского служащего следует понимать в широком смысле, потому как к нему относится совокупность конституционного статуса человека и гражданина, гражданско-правового статуса гражданина, трудового и социально-экономического статуса работника, а также административно-правового статуса гражданина»²⁹.

Е.В. Охотский так же отмечает, что «исходным пунктом характеристики правового статуса государственного служащего Российской Федерации является статус гражданина Российской Федерации. Тем более, если учесть, что правовой статус служащего – это статус государственного человека, действующего от имени и по поручению государства, стоящего на страже интересов государства и высших социальных ценностей общества, несущего ответственность за свои решения перед государством и обществом»³⁰.

Иными словами, статус государственного служащего предлагается рассматривать как совокупность конституционного статуса российского гражданина, статуса работника в соответствии с нормами ТК РФ и административно-правового статуса в соответствии с законодательством о государственной службе³¹.

С.Г. Киселев считает, что «правовое положение (статус) государственного служащего – это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения госслужащего в области государственно-служебных отношений. С их изменением трансформируется и правовой статус госслужащего (повышение, понижение, увольнение, отставка, выход на пенсию и т.д.). В понятие правового статуса входят основополагающие характеристики правового положения государственного

²⁸ Лапина М.А. Административное право. М.: МИЭМП, 2010. С. 75.

²⁹ Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 179.

³⁰ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 7.

³¹ Там же. С. 7.

служащего, которые зафиксированы в соответствующих нормативных правовых актах и определяют их место и поведение в иерархии государственной службы. Правовой статус представляет собой определенную структуру, основным элементом которой являются права и обязанности. Кроме этого имеются и другие элементы правового статуса: ограничения на государственной службе; запреты на государственной службе; сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера»³².

Традиционно понятие правового статуса включает следующие элементы: права, свободы, гарантии, обязанности, законные интересы. Государственные гражданские служащие как субъекты публичных правоотношений обладают особым правовым статусом, который включает в себя публичные права, публичные обязанности, публично-правовые гарантии³³.

На сегодняшний день актуальной является проблема структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих. В юридической литературе встречаются различные подходы к структуре и содержанию статуса государственных служащих РФ.

Однако, все ученые в качестве определяющего основного элемента правового статуса называют права и обязанности гражданского служащего.

Так, Г.В. Мальцев считает, что «система прав и обязанностей – это сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»³⁴. А.П. Коренев также отмечает, что «права и обязанности являются настолько бесспорными элементами правового статуса, что признаются в качестве таковых всеми исследователями. Административно-правовой статус гражданина немислим без единства прав и обязанностей»³⁵.

По мнению В.И. Абрамова «в правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает

³² Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 2. С. 62.

³³ Качушкин С. В. К вопросу о соотношении статуса государственных должностей и статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С.11-15.

³⁴ Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. М., 1979. С. 50.

³⁵ Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 18.

обязательными, полезными, целесообразными для нормальной деятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности»³⁶.

Д.А. Аветисян пишет о том, «что содержание административно-правового статуса государственного гражданского служащего должно определяться основными правами и обязанностями, т.к. все это позволяет очень четко определить функциональную направленность его правового статуса»³⁷. В связи с чем, правовой статус гражданского служащего в общем виде можно определить как «систему предоставленных гражданским служащим прав возложенных на них обязанностей, систему запретов, ограничений и мер ответственности за неисполнение обязанностей, а также за нарушение запретов и ограничений, связанных с государственной службой»³⁸.

Действительно, правовой статус государственного служащего имеет преимущественно административно-правовой характер, так как именно он выражает наиболее важные связи государственного служащего с органами государственного управления.

Эффективное государственное управление возможно лишь на основе полного и четкого урегулирования правового статуса государственных гражданских служащих.

Правовому статусу государственных гражданских служащих посвящена глава 3 Федерального закона № 79-ФЗ. В числе основных элементов содержания правового статуса государственного гражданского служащего законодатель выделяет:

- основные права и обязанности гражданского служащего;
- ограничения и запреты, связанные с гражданской службой;
- требования к служебному поведению гражданского служащего;
- урегулирование конфликта интересов на гражданской службе.

³⁶ Абрамов В. И. Правовой статус ребенка // Современное право. 2005. № 9. С. 13-15.

³⁷ Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 182.

³⁸ Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации. М., 2006. С. 79.

Сюда же включены положения, касающиеся представления следующих сведений:

- о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- о расходах;
- о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Однако элементы правового статуса гражданского служащего можно увидеть и в других главах Федерального закона № 79-ФЗ. Так, в главе 11 «Государственные гарантии на гражданской службе» прописаны основные и дополнительные государственные гарантии гражданским служащим, а в главе 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» закрепляется порядок поощрения и награждения гражданских служащих, а также привлечения их к дисциплинарной ответственности³⁹.

Следует отметить такую отличительную черту правового статуса гражданских служащих как особое административно-правовое обеспечение их служебной дисциплины. Под служебной дисциплиной на государственной гражданской службе понимается соблюдение служебного распорядка государственного органа или должностного регламента, обязательное для гражданских служащих. Соблюдение служебной дисциплины является одной из основных обязанностей гражданского служащего. Надлежащее исполнение данной обязанности обеспечивается особыми правовыми средствами, к которым относятся поощрения и награждения за гражданскую службу, а также дисциплинарные взыскания.

Государство, наделяя государственных служащих определенными правами и возлагая на них соответствующие обязанности, устанавливает ответственность за незаконное использование предоставленных прав и невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей. Гражданские служащие несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную

³⁹ Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 235-236.

или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами. Меры ответственности, в первую очередь, направлены на предупреждение общественно опасных деяний и устранение их вредных последствий. Главными целями применения мер дисциплинарной ответственности к государственным служащим также являются:

- сохранение правопорядка;
- исправление поведения государственного служащего;
- изменение взглядов государственного служащего по отношению к гражданской службе⁴⁰.

Таким образом, можно сказать, что правовой статус государственных гражданских служащих включает в себя совокупность прав и обязанностей, ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, особых требований к служебному поведению, исключающих конфликт интересов, а также требований к служебной дисциплине на гражданской службе, установленных федеральными законами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом гражданского служащего.

На сегодняшний день регламентация правового статуса гражданских служащих является недостаточной. Нормы заключены в нескольких правовых актах, среди которых два федеральных закона и значительное количество подзаконных нормативных правовых. Для решения проблемы структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих представляется важным объединить все основополагающие права и обязанности в едином нормативном правовом акте. Также более детальной регламентации требуют некоторые положения, среди которых:

- материальные и процессуальные аспекты института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- систематизированные требования к поведению гражданского служащего;

⁴⁰ Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 14.

- способы урегулирования и предотвращения конфликта интересов⁴¹.

Строгие ограничения и требования к служебному поведению государственного гражданского служащего должны способствовать повышению его профессионализма и компетенции, ответственности за выполнение служебно-государственных обязанностей, беспристрастности при осуществлении полномочий, возложенных на него государством.

Таким образом, правовой статус государственного гражданского служащего представляет собой взаимосвязь прав и обязанностей, ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, особых требований к служебному поведению, исключающих конфликт интересов, а также требований к служебной дисциплине на гражданской службе, установленных федеральными законами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом гражданского служащего. Изменение качественных характеристик одного элемента влечет за собой изменение других элементов. Поэтому эффективная деятельность государства в политической, экономической и социальной областях в современных условиях, когда обостряется межгосударственная конкуренция⁴² и перед Россией встают все новые геополитические вызовы⁴³ во многом зависит от кадрового состава госорганов. Одной из задач является четкое определение прав и обязанностей государственных гражданских служащих, создание определенных условий для их успешной деятельности, а также правовой и социальной защищенности.

Выводы по первой главе бакалаврской работы:

1. Несмотря на свою лаконичность, легальное определение государственного гражданского служащего не отражает всех содержащихся в

⁴¹ Симонян Д.Ю., Передрий Т.Е. К вопросу о ключевых постулатах совершенствования правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе РФ // Шаг в будущее: научный и практический опыт развития, научные гипотезы, новизна и апробация результатов исследований в экономике, управлении проектами, педагогике, праве, истории, культурологии, искусствоведении, языкознании, природопользовании, растениеводстве, биологии, зоологии, химии, политологии, психологии, медицине, филологии, философии, социологии, математике, технике, физике, информатике, градостроительстве, 7-8 мая 2015 года, г. Санкт-Петербург. – СПб.: Изд-во «КультИн-формПресс», 2015. С. 137-139.

⁴² Киселев С.Г. Российская конкурентоспособность и конкурентная стратегия // Национальная безопасность России в условиях трансформации международных отношений. М., 2009. С. 120.

⁴³ Киселев С.Г. Геополитические и геочивилизационные сдвиги в трансформируемой картине мира // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК. 2012. № 28. С. 215-219.

нормах Федерального закона № 79-ФЗ признаков, присущих гражданскому служащему. Ими являются: 1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) достижение возраста 18 лет; 3) владение государственным языком Российской Федерации; 4) соответствие квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы; 5) наличие акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта; 6) осуществление профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом; 7) получение денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Для решения проблемы структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих представляется важным объединить все основополагающие права и обязанности в едином нормативном правовом акте. Также более детальной регламентации требуют некоторые положения, среди которых:

- материальные и процессуальные аспекты института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- систематизированные требования к поведению гражданского служащего;
- способы урегулирования и предотвращения конфликта интересов.

ГЛАВА 2. ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

2.1. Права и обязанности государственного гражданского служащего

В предыдущей части бакалаврской работы было установлено, что права и обязанности гражданских служащих являются основными составляющими элементами их правового статуса.

Права гражданского служащего представляют собой «систему общеобязательных норм, охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность социально-правового статуса государственного служащего и правовую регламентацию его служебной деятельности»⁴⁴.

Общие права гражданских служащих закреплены Федеральным законом № 79-ФЗ ст. 14, согласно которой: «1. Гражданский служащий имеет право на: 1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; 2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; 4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом; 5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании

⁴⁴ Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 183.

деятельности государственного органа; 6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; 7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; 8) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов; 9) защиту сведений о гражданском служащем; 10) должностной рост на конкурсной основе; 11) дополнительное профессиональное образование в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; 12) членство в профессиональном союзе; 13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; 14) проведение по его заявлению служебной проверки; 15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; 16) медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации; 17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества; 18) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом».

В науке права гражданских служащих условно подразделяют на три группы: «статусные, функциональные и социально-личностные»⁴⁵.

К статусным правам гражданского служащего относят: «право на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности,

⁴⁵ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 19.

критериями оценки качества его работы, показателями эффективности исполнения служебных обязанностей, условиями продвижения по службе (должностного и профессионального роста); право на должностной рост путем участия по собственной инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы; право на ознакомление с материалами своего личного дела, отзывами о своей профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, а также на приобщение к личному делу своих письменных объяснений, а также других документов и материалов; право на защиту сведений о гражданском служащем, на проведение по требованию служащего специального служебной проверки для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; право на защиту своих прав и законных интересов, включая обжалование в суд их нарушения; право на обращение в соответствующие государственные органы для разрешения индивидуальных служебных споров; право на надлежащие организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей»⁴⁶.

К функциональным правам гражданского служащего относят: «право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; право на доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации – предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности; право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном законодательством, за счет средств соответствующего государственного бюджета; право на доступ в установленном порядке к

⁴⁶ Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 185.

сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений»⁴⁷.

И третью группу прав государственного гражданского служащего составляют: право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом; право на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной служебной деятельности; право на членство в профессиональном союзе для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов; право на отдых, обеспечиваемое установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; право на медицинское страхование служащего и членов его семьи, в том числе и после выхода его на пенсию; право на государственную защиту жизни и здоровья, жизни и здоровья членов семьи, а также принадлежащего гражданскому служащему имущества, т.е. право на государственное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности, причинения вреда здоровью и личному имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей.

Далее следует рассмотреть некоторые основные права гражданских служащих.

Итак, прежде всего гражданский служащий имеет право на «обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей». Так, гражданский служащий имеет право на то, чтобы его рабочее место было технически оснащено ноутбуками, интернет связью. К примеру, не установление гражданскому служащему технических условий, как и другим заместителям начальника отдела, имеющим одинаковые должностные обязанности, закрепленные в одном и том же

⁴⁷ Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 186.

должностном регламенте, является одним из видов дискриминации и нарушает конституционные права истца⁴⁸.

Следующее право гражданского служащего – это право на «ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста». На практике при реализации данного право гражданским служащим возникает вопрос к примеру, обязан ли представитель нанимателя в случае принятия решения не выплачивать премию гражданскому служащему за выполнение особо важных и сложных заданий довести до гражданского служащего причину, послужившую основанием для подобного решения?

Так, в одном случае суд отметил, что решение вопроса о премировании находится в прямой связи с оценкой деятельности работника, а именно установлением факта надлежащего выполнения им служебных обязанностей и соблюдения дисциплины труда⁴⁹.

В другом случае, по мнению суда, решение о снижении или невыплате премии должно приниматься обоснованно⁵⁰.

Учитывая тот факт, что порядок выплаты премии должен определяться представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента, по нашему мнению, гражданский служащий вправе быть извещенным о тех или иных критериях, являющихся основанием как для позитивной, так и негативной

⁴⁸ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 17.06.2015 г. по делу № 33-5841/15 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁹ Определение Свердловского областного суда от 17.01.2012 г. по делу № 33-597/2012 «Решение об уменьшении размера заработной платы не может зависеть от усмотрения руководителя. Решение данного вопроса находится в прямой связи с оценкой деятельности работника, а именно установлением факта надлежащего выполнения им служебных обязанностей и соблюдения дисциплины труда» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁰ Кассационное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 27.06.2011 г. по делу № 33-2264/11 «В удовлетворении исковых требований о взыскании премиальных выплат, компенсации за неиспользованное право на отпуск, компенсации морального вреда отказано правомерно, поскольку ответчик в полном объеме исполнил обязательство по выплате денежного содержания в отношении истца. Определение размера премии осуществлено работодателем в соответствии с действующим законодательством и Положением о премировании» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

оценки эффективности исполнения им должностных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом (в том числе в части соблюдения служебной дисциплины). Следовательно, представитель нанимателя обязан довести до гражданского служащего причину, послужившую основанием для принятия решения о невыплате (лишении) премии.

Гражданский служащий имеет право на «отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков».

Эффективность и результативность профессиональной деятельности государственных гражданских служащих в определенной степени зависит от объема имеющихся социальных гарантий. Гарантии призваны укреплять стабильность профессионального состава кадров гражданской службы и компенсировать ограничения, установленные действующим законодательством. Отпуск, в свою очередь, позволяющий обеспечить восстановление сил в свободное от работы время, является весьма важным элементом в механизме предоставления социальных гарантий государственным служащим. Законодатель, устанавливая разумное и обоснованное соотношение служебного времени и времени отдыха, решает задачи по оптимизации процесса государственной службы, а также, в определенной мере, социальной защите служащих⁵¹.

Служебное время и время отдыха гражданских служащих регулируется главой 8 Федерального закона № 79-ФЗ.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с данным Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом.

⁵¹ Занко Т.А. К вопросу изменения порядка предоставления отпуска федеральным государственным гражданским служащим // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 556.

В силу ч. 1 ст. 50 Федерального закона № 79-ФЗ оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы. Денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы и месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

К дополнительным выплатам относятся: ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе; ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы; ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими...; премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента; ежемесячное денежное поощрение; единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих (ч. 5 ст. 50 Федерального закона № 79-ФЗ).

Согласно ч. 10 ст. 50 Федерального закона № 79-ФЗ гражданским служащим производятся другие выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Пункты 8 и 9 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ, предоставляющие гражданским служащим право на ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов

и материалов и право на защиту сведений о гражданском служащем, по мнению Конституционного Суда РФ направлены на урегулирование отношений, возникающих при прохождении государственной гражданской службы, обеспечивают государственным гражданским служащим возможность знать информацию о своей служебной деятельности и своевременно на нее реагировать, имеют целью защиту персональных данных государственного гражданского служащего и не могут расцениваться как нарушающие права заявителя, который, как следует из материалов жалобы, в период прохождения государственной гражданской службы был ознакомлен как с личным делом, так и с материалами служебной проверки, включая заключение по ее результатам⁵².

Право гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном Федеральным законом № 79-ФЗ и другими федеральными законами. Согласно частям 1 и 2 статьи 63 указанного Закона дополнительное профессиональное образование гражданского служащего включает в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

При этом в отличие от профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданского служащего, которые осуществляются в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях (ч. 6 ст. 63 Федерального закона № 79-ФЗ), стажировка в силу ч. 7 ст. 63 Федерального закона № 79-ФЗ осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях.

Таким образом, действующее законодательство не предусматривает обязательного требования проводить стажировку гражданского служащего в образовательных учреждениях имеющих государственную аккредитацию. Гражданские служащие могут стажироваться не только непосредственно в государственных органах, причем не обязательно по месту прохождения

⁵² Определение Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 г. № 483-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Якушева Алексея Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктами 8 и 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

гражданской службы, но и в организациях разных форм собственности и организационно-правовых форм⁵³.

Несмотря на то, что п. 15 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ устанавливает право гражданского служащего на защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения, такие споры фактически не подлежат рассмотрению в судебном порядке, поскольку предполагают необходимость достижения соглашения сторон служебного контракта на основе баланса их интересов. Механизм выработки такого соглашения ни законодательством о гражданской службе, ни законодательством о труде не установлен, несмотря на насущную необходимость установления обязанностей сторон индивидуальных трудовых и служебных споров об интересах по поиску разумного компромисса, обеспечивающего баланс их интересов⁵⁴.

В соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий имеет право на медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом о медицинском страховании гражданских служащих Российской Федерации. Гарантии по обязательному медицинскому страхованию государственных гражданских служащих определены пунктами 5 - 7 ч. 1 ст. 52 Федерального закона № 79-ФЗ, а согласно части 3 статьи 52 этого же Закона гражданским служащим предоставляются также иные государственные гарантии, установленные федеральными законами.

В соответствии со статьей 53 вышеуказанного Федерального закона гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, могут предоставляться иные государственные гарантии.

⁵³ Постановление ФАС Центрального округа от 02.07.2009 г. по делу № А35-8209/08-С2 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁴ Коробченко В.В., Сафонов В.А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // Lex russica. 2016. № 10. С. 201.

Основные права гражданских служащих создают необходимые условия для реализации должностных обязанностей.

Основные обязанности гражданского служащего закреплены в ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ, которые также можно разделить на три группы:

1) конституционные обязанности гражданских служащих: соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; не разглашать сведения, составляющие государственную тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

Так, согласно пунктам 1 и 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

При этом гражданский служащий обязан не только исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, но и исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ).

Порядок отказа от исполнения неправомерного поручения руководителя урегулирован ч. 2 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ, согласно которой при получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 15 Федерального закона гражданский служащий обязан соблюдать служебный распорядок государственного органа.

В соответствии со ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания, в том числе увольнение с гражданской службы.

2) функциональные обязанности гражданских служащих: исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ; соблюдать служебный распорядок;

3) обязанности профессионально-личностного плана: обязанность поддерживать уровень профессиональной квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи⁵⁵.

⁵⁵ Аветисян Д.А. Указ. соч. С. 186-187.

Так, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.

На основании ч. 3 ст. 62 Федерального закона № 79-ФЗ повышение квалификации гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Основанием для направления гражданского служащего на повышение квалификации является:

- 1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;
- 2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;
- 3) результаты аттестации гражданского служащего;
- 4) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 79-ФЗ (ч. 4 ст. 62 Федерального закона № 79-ФЗ).

Таким образом, права и обязанности гражданских служащих устанавливаются в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной гражданской службе. Рассмотренные права и обязанности гражданских служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности – правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить. Осуществление гражданскими служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством.

2.2. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой

Современные условия развития института гражданской службы в России, усиление роли государственного управления увеличивает значимость гражданского служащего и соответственно предъявляет к этой категории повышенные требования.

Ограничения для государственных служащих определены в Указе Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»⁵⁶.

Так, государственные служащие призваны:

- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

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

- уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;

- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;

- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц,

⁵⁶ Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера.

Дополнительные ограничения касаются государственных служащих, наделенных организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, которые, согласно

В ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ перечислены ограничения для гражданских служащих, которые можно подразделить на несколько групп:

- обусловленные невозможностью нормального исполнения своих обязанностей государственным служащим по состоянию здоровья (п. 1 и 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ);

- обусловленные невозможностью нормального исполнения своих обязанностей государственным служащим в силу отказа от прохождения определенных процедур (п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ);

- обусловленные утратой доверия к государственному служащему в силу совершения им каких-либо противоправных деяний (п. 2, 8 - 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ);

- обусловленные возникновением (возможностью возникновения) частного интереса (п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ);

- обусловленные возникновением (возможностью возникновения) иного публичного интереса (п. 6 и 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ)⁵⁷.

Так ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ запрещает гражданским служащим, имеющим родственную или свойственную связь, быть в отношении подчинения или подконтрольности друг к другу. Это касается родителей и детей, супругов, братьев, сестер, а также братьев, сестер, родителей, детей супругов и супругов детей. Закон о противодействии коррупции Российской Федерации уточняет, в каких государственных органах и ведомствах нельзя работать родственникам:

- в государственных корпорациях;

⁵⁷ Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 36.

- в Пенсионном фонде Российской Федерации;
- в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования;
- в публично-правовых компаниях;
- в Фонде социального страхования РФ;
- в других организациях, которые создаются Россией на основании федеральных законов.

Работникам таких организаций присваивается особый правовой статус, устанавливаются специальные условия труда, назначаются обязанности и ограничения, которые могут противоречить ТК РФ⁵⁸.

В силу п. 8 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 89-ФЗ гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу.

Так, судом было установлено, что К., родившийся в 1979 году в Туркменской ССР, на день вступления в силу Закона Туркменистана от 30 сентября 1992 г. № 740-ХП «О гражданстве Туркменистана» являлся несовершеннолетним и постоянно проживал на территории Туркменистана. Данных о том, что родители, действуя в его интересах, отказались от гражданства Туркменистана, он суду не представил. Таким образом, К. в силу положений закона о гражданстве Туркменистана являлся гражданином Туркменистана. В 1998 году он обратился в посольство Российской Федерации в Туркменистане за получением гражданства Российской Федерации, указав в опросном листе, что является гражданином Туркменистана.

Таким образом, как правильно указал суд, К. было известно об имевшемся у него гражданстве Туркменистана. Из материалов дела следует, что гражданство Туркменистана он утратил на основании Указа Президента Туркменистана от 22 апреля 2003 г. «Об урегулировании вопросов

⁵⁸ Антонов К. Труд и близкие родственники: анализ проблемы и споры по ней // Трудовое право. 2017. № 2. С. 32.

прекращения действия двойного гражданства между Туркменистаном и Российской Федерацией», поскольку с 2001 года проживал на территории Российской Федерации и не сообщил в течение установленного этим указом срока о выборе гражданства Туркменистана.

При таких обстоятельствах суд пришел к обоснованному выводу о том, что при поступлении на государственную службу в Минэнерго России К. сообщил недостоверные сведения о своем гражданстве, зная об их ложности, в связи с чем у ответчика имелись предусмотренные законом основания для расторжения с ним служебного контракта и увольнения по п. 7 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ⁵⁹.

Федеральный закон № 79-ФЗ в ст. 18 требования к служебному поведению гражданских служащих.

В их числе и антикоррупционные:

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

- соблюдать ограничения, установленные федеральными законами для гражданских служащих;

Кроме указанных предписаний, которые обязан соблюдать гражданский служащий, он также должен не нарушать запреты, которые установлены в ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ перечень указанных выше запретов дополнен еще одним. Так, гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете

⁵⁹ Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // БВС РФ. 2016. № 10.

отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁶⁰.

Кроме того, гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Для граждан, замещавших должности гражданской службы, включенные в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, установлено еще одно ограничение - в течение двух лет после увольнения с гражданской службы они не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В случаях несоблюдения гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом «О противодействии

⁶⁰ Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

коррупции»⁶¹ и другими федеральными законами, к гражданскому служащему применяются меры дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения с государственной службы.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ была дополнена п. 11, согласно которому служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае «утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции...».

Статья 59.2. Федерального закона № 79-ФЗ определены основания, по которым гражданский служащий может быть уволен в связи с утратой доверия, это предусмотрено в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

⁶¹ Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

б) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами⁶².

Таким образом, одним из приоритетов развития правового статуса гражданских служащих является реализация требований по запретам и ограничениям, связанных с прохождением государственной гражданской службы в целях противодействия коррупции.

2.3. Ответственность государственных гражданских служащих

Важной составляющей правового статуса гражданских служащих является их юридическая ответственность.

По признаку частоты применения в отношении государственных служащих важная роль в юридической ответственности отводится дисциплинарной ответственности гражданских служащих, выступающей правовым средством улучшения служебной дисциплины, как следствие, действительного повышения эффективности работы гражданских служащих ввиду закономерного наличия «взаимосвязи и взаимообусловленности между данным институтом и эффективностью государственных служащих»⁶³.

⁶² Гацко М.Ф. Ограничения, установленные для государственных гражданских служащих в целях противодействия коррупции // Символ науки. 2016. № 5-3 (17). С. 132.

⁶³ Лисняк А. Н. Некоторые вопросы правового развития и научного осмысления института юридической ответственности государственных служащих // Десятые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 12–13

При исследовании института дисциплинарной ответственности необходимо учитывать его особенности, в частности, выраженные отсутствием единого мнения в кругах российских ученых в отношении ее межотраслевого характера. Например, Н.В. Витрук отмечает, что «дисциплинарная ответственность является не межотраслевым, а самостоятельным институтом деликтно-наказательной отрасли права, и находится в одном ряду с административной и уголовной ответственностью»⁶⁴.

Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев и В.М. Манохин указывают, что исследуемый институт «объединяет нормы различных отраслей права»⁶⁵. Можно предположить, что разница во мнениях обусловлена различными подходами к рассмотрению данного института: подходом в свете частного права и подходом в свете публичного права. Очевидно лишь то, что вопрос межотраслевого характера дисциплинарной ответственности и в настоящее время является спорным и требует глубокого научного анализа для разрешения.

Формулируя определение дисциплинарной ответственности гражданских служащих, ученые также не сходятся во мнениях: С.М. Зубарев рассматривает дисциплинарную ответственность гражданских служащих как «одну из форм государственного принуждения – принуждение, применяемое представителем нанимателя к гражданскому служащему, совершившему нарушение служебных обязанностей, в том числе антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, и влекущее неблагоприятные для него последствия»⁶⁶;

Е.В. Климкина – как «правовое состояние государственного служащего, наступающее вследствие применения дисциплинарного наказания, и характеризующееся наличием неблагоприятных правовых последствий для правонарушителя»⁶⁷; ряд ученых – как «вид юридической ответственности, основным содержанием которой выступают меры (дисциплинарное взыскание),

декабря 2014 года): Сб. ст.: В 7 кн. / Под ред. Б. В. Россинского. М.: РПА Минюста России, 2015. Кн. 3: Проблемы административного и финансового права. С. 70.

⁶⁴ Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. С. 143.

⁶⁵ Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 206.

⁶⁶ Зубарев С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 37.

⁶⁷ Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

применяемые администрацией учреждения, предприятия к сотруднику (работнику) в связи с совершением им дисциплинарного проступка»⁶⁸. Таким образом, выделяется более узкий подход к определению категории «дисциплинарная ответственность государственных служащих», который сводится к применению мер за дисциплинарный проступок, и более широкий, выделяющий помимо применения меры принуждения также неблагоприятные последствия для государственного служащего.

Ввиду мнения Н.А. Колоколова о том, что «дисциплинарный проступок, в том числе коррупционный, является единственным основанием дисциплинарной ответственности»⁶⁹, видится логичным определять признаки дисциплинарной ответственности гражданских служащих с учетом признаков дисциплинарного проступка, состав которого можно установить как «совокупность объективных и субъективных признаков, определяющих соответствующее деяние как дисциплинарный проступок»⁷⁰.

Определение понятия «дисциплинарный проступок» в отношении гражданских служащих возможно выяснить, опираясь как на ч. 1 ст. 192 ТК РФ, так и на ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ, как неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, за которое представитель нанимателя вправе применить установленные соответствующим нормативным правовым актом дисциплинарные взыскания. Подобное определение сформулировано посредством обозначения признаков такого противоправного виновного нарушения, как дисциплинарный проступок. Важно отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 192 ТК РФ не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине, а также то, что согласно ч. 2 ст. 192 ТК РФ федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для

⁶⁸ Воробьев Н. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС Гарант, 2014.

⁶⁹ Колоколов Н. А. Базовые проблемы дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих: анализируют суды // Вестн. Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 130.

⁷⁰ Агафонова Н. Ю. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих. Саратов, 2013. С. 12.

отдельных категорий работников могут быть предусмотрены не установленные ТК РФ дисциплинарные взыскания.

Дисциплинарное взыскание, применяемое в различных видах, является мерой дисциплинарной ответственности государственного служащего за дисциплинарный проступок. Так, п. 54 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации⁷¹ установлены следующие виды: выговор, строгий выговор, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег, лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии, снижение в воинской должности, снижение в воинском звании на одну ступень, снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности, досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, отчисление из военной образовательной организации, отчисление с военных сборов, дисциплинарный арест. Частью 1 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ выделяются несколько иные виды: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а» – «г» п. 3, пп. 5, 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ.

Представляется, что некоторая разница в видах дисциплинарных взысканий помимо прочего обусловлена спецификой каждого вида государственной службы и правового статуса федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, устанавливаемых согласно ч. 4 ст. 10 ФЗ о системе государственной службы РФ соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Важно отметить, что применение к государственным служащим дисциплинарной ответственности обычно осуществляется в порядке прямого

⁷¹ Указ Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 (ред. от 02.01.2017) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // СЗ РФ. 2007. № 47 (Ч. 1). Ст. 5749.

подчинения, но из этого правила есть исключения, например, исходя из п. 80–89 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ определяется возможность привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности старшим по «правовому статусу» лицом, т. е. не только непосредственным руководителем.

Анализ ст. 56 Федерального закона № 79-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что нарушение служебной дисциплины будет являться дисциплинарным проступком. Таким образом, представляется возможным выделить следующие признаки дисциплинарной ответственности гражданского служащего.

1. Основанием выступает дисциплинарный проступок гражданского служащего, у которого выделяются следующие признаки:

- действия и (или) бездействие, определяемое действующим законодательством как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим своих служебных обязанностей;

- упомянутые выше действия и (или) бездействие гражданского служащего должны иметь виновный характер;

- выражается в виде нарушения гражданским служащим служебной дисциплины;

- представитель нанимателя вправе применить установленные соответствующим нормативным правовым актом дисциплинарные взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим своих служебных обязанностей.

2. Применяется в виде такой меры, как дисциплинарное взыскание.

3. Особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности в связи с наличием служебной подчиненности.

4. Нормами права определены ее пределы⁷².

Исследование института дисциплинарной ответственности гражданских служащих немислимо без анализа правоприменительной практики, которая в силу верховенства и прямого действия Конституции РФ формируется в

⁷² Лисняк А.Н., Падеров П.В. Юридическая ответственность государственных служащих в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 1. С. 144-145.

результате как прямого применения нормы права на общественные отношения, так и истолкования подлежащей применению правовой нормы, в том числе исходя из ее конституционно-правового смысла. В своем Определении от 11.11.2008 г. № 556-О-Р⁷³ Конституционный суд РФ отметил, что в процессе конституционного судопроизводства будет установлено, что «неконституционный смысл придается норме в результате не адекватного Конституции РФ ее истолкования правоприменителем», Конституционный суд РФ вправе, «не устраняя саму норму из правовой системы, восстановить ее конституционно-правовую интерпретацию, признав не противоречащей Конституции РФ в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле».

Исследование позиций Конституционного суда РФ, сформированных в результате толкования норм о дисциплинарной ответственности гражданских служащих, имеет основополагающее значение и в научном, и в практическом значении.

Разрешая вопросы конституционности правовых норм, связанных тем или иным образом с вопросами привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, Конституционный суд РФ уделяет первоочередное внимание специфике государственной службы, без анализа которой должное применение специальных санкций к государственному гражданскому служащему невозможно.

В своих решениях⁷⁴ Конституционный суд РФ отмечает, что специфику государственной гражданской службы в Российской Федерации предопределяет особый правовой статус государственных гражданских служащих характеризующийся:

- общественной значимостью их профессиональной деятельности;

⁷³ Определение Конституционного Суда РФ от 11.11.2008 г. № 556-О-Р «О разьяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года « 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // ВКС РФ. 2008. № 6.

⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой» // ВКС РФ. 2013. № 3.

- направленностью на обеспечение функционирования аппарата государственной власти и создание эффективного механизма реализации гражданами своих прав;

- учетом интересов государственных гражданских служащих путем предоставления ряда государственных гарантий в качестве компенсации за предъявляемые к ним повышенные требования и ответственность.

Данный статус включает в себя обусловленные характером такой деятельности:

- права и обязанности государственных гражданских служащих;
- налагаемые на них ограничения, связанные с государственной гражданской службой;

- предоставляемые им гарантии (права на дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет, государственное пенсионное обеспечение, получение единовременной субсидии на приобретение жилого помещения, медицинское страхование и др.).

Дополнительно указано, что «выбирая в качестве рода деятельности государственную гражданскую службу и заключая служебный контракт, гражданин добровольно соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус»⁷⁵.

Анализ приведенных выше решений позволяет дополнить указанный признак «Особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности в связи с наличием служебной подчиненности» дополнительным критерием – спецификой его профессиональной деятельности.

Особый статус гражданского служащего предполагает наличие дополнительных ограничений, повышенных требований и ответственности в реализации своей профессиональной деятельности. Ограничения, установленные законодательством, распространяются на всех государственных

⁷⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 г. № 466-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вогусова Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

служащих. При этом в Определении от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О⁷⁶ Конституционный суд РФ указал, что принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении специального правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям. Такие различия, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

В Определении Конституционного суда РФ от 24 октября 2013 г. № 1592-О⁷⁷ отмечено, установление общих правил организации и функционирования государственной гражданской службы, как это следует из п. 4 ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 79-ФЗ, не исключает возможности введения специальных норм, обусловленных спецификой прохождения государственной гражданской службы в различных государственных органах. Такая специфика, в частности, установлена в Федеральном законе «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»⁷⁸, например, в п. 6 ч. 2 ст. 10, где предусмотрена возможность увольнения государственного гражданского служащего за однократное грубое нарушение им должностных обязанностей. В том числе без соблюдения порядка применения дисциплинарного взыскания и проведения служебной проверки, как это предусмотрено ст. 58 и 59 Федерального закона № 79-ФЗ.

⁷⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 г. № 472-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тесленко Дины Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 части 1 и частью 2 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

⁷⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2013 г. № 1592-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Стрекаловой Ирины Аркадьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 6 части 2 и частью 4 статьи 10 Федерального закона «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

⁷⁸ Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4174.

Вместе с тем применение мер дисциплинарного воздействия должно производиться с учетом обстоятельств, которые либо препятствуют привлечению к дисциплинарной ответственности, либо сопровождаются предоставлением конституционных гарантий.

Постановлением Конституционного суда РФ от 06.12.2012 г. № 31-П содержащееся в п. 4 ч. 1 ст. 33 и подпункте «а» п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ во взаимосвязи с ч. 3 ст. 37 данного закона нормативное положение было признано не соответствующим Конституции, в той мере, в какой данное нормативное положение по его смыслу в системе действующего правового регулирования допускает увольнение с государственной гражданской службы по инициативе представителя нанимателя беременных женщин, проходящих государственную гражданскую службу, которые, не находясь в отпуске по беременности и родам, в случаях, не связанных с ликвидацией соответствующего государственного органа, в том числе при совершении дисциплинарного проступка. Поводом для рассмотрения дела в порядке конституционного судопроизводства послужила жалоба гражданки Л.А. Пугиевой, которая, будучи беременной, была уволена с государственной гражданской службы за прогул. Суды отказали женщине в восстановлении на работе по тому основанию, что в ч. 3 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ установлен исчерпывающий перечень гарантий, предоставляемых государственным гражданским служащим при расторжении трудового договора по инициативе представителя нанимателя, который не содержит запрета на увольнение беременных женщин, не находящихся в отпуске по беременности и родам, а нормы ТК РФ, не допускающие увольнение беременных женщин, на государственных гражданских служащих не распространяются⁷⁹.

Наглядный пример того, что суды при разрешении конкретного дела применили норму о дисциплинарной ответственности государственного

⁷⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой» // ВКС РФ. 2013. № 3.

гражданского служащего без проведения должного в такой ситуации анализа конституционного режима применения нормы (которая сама по себе не противоречит Конституции РФ), с тем, чтобы исключить неконституционное истолкование этой нормы в правоприменении.

Актуальными остаются вопросы привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, допустивших публичные высказывания в отношении деятельности государственных органов, в которых они замещают должности, или в отношении своего руководства.

Соответственно, не будет лишним упомянуть о выявленном Конституционным судом РФ конституционно-правовом смысле нормы, закрепленной в п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ. В Постановлении от 30 июня 2011 г. № 14-П⁸⁰ нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона не было признано противоречащим Конституции, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу «оно не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, в которых они занимают должности, или их руководителей. Конституционный суд РФ указал, что при оценке правомерности действий государственного гражданского служащего необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного (могущего быть причиненным) ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами, и другие значимые обстоятельства.

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // ВКС РФ. 2011. № 5.

Таким образом, Конституционным судом РФ был создан дополнительный механизм, гарантирующий государственному гражданскому служащему возможность реализации свободы слова и возможность сохранения должности и места работы.

Выводы по второй главе работы:

1. Права и обязанности гражданских служащих устанавливаются в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной гражданской службе. Рассмотренные права и обязанности гражданских служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности – правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить. Осуществление гражданскими служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством.

2. Одним из приоритетов развития правового статуса гражданских служащих является реализация требований по запретам и ограничениям, связанных с прохождением государственной гражданской службы в целях противодействия коррупции.

3. Проанализированные определения Конституционного суда РФ установили ряд дополнительных гарантий государственным гражданским служащим, обеспечивающих их права на свободный труд, материнство, свободу слова. Однако эти правовые позиции, несмотря на их непосредственное применение, в правовую норму обличены не были.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключительной части исследования необходимо подвести следующие итоги.

Федеральный закон № 79-ФЗ в ст. 13 содержит легальное определение государственного гражданского служащего, которое несмотря на свою лаконичность не отражает всех содержащихся в нормах данного Закона признаков, присущих гражданскому служащему. Ими являются: 1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) достижение возраста 18 лет; 3) владение государственным языком Российской Федерации; 4) соответствие квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы; 5) наличие акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта; 6) осуществление профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом; 7) получение денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Все из вышеперечисленных признаков государственного гражданского служащего должны быть отражены в определении понятия «гражданский служащий», что обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в ст. 13 Федерального закона № 79-ФЗ.

Рассматривая такой признак государственного гражданского служащего, как соответствие квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы, было обращено внимание на то, одним из направлений совершенствования правового статуса государственных гражданских служащих является изменение конкурсного механизма принятия на государственную службу.

Так, замещение должности гражданской службы на период отсутствия государственного служащего, за которым в соответствии с законодательством сохраняется должность гражданской службы должно осуществляться по

результатам конкурса с последующим заключением с гражданским служащим срочного служебного контракта, за исключением случаев, например, замещения должностей гражданской службы сроком до 3 месяцев (на период отсутствия гражданского служащего на службе в связи с его временной нетрудоспособностью, отпуска без сохранения денежного содержания (ч. 15 ст. 46 Федерального закона № 79-ФЗ), отпуска по беременности и родам (ст. 255 ТК РФ), дополнительного профессионального образования (ст. 53 Федерального закона № 79-ФЗ, ст. 187 ТК РФ)). Установление указанного срока связано с тем, что в соответствии с пп. 11, 14 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, минимальный срок реализации конкурсной процедуры составляет 36 календарный дней. В практической деятельности государственных органов срок проведения конкурса, как правило, составляет 2 месяца и в отдельных случаях достигает 3 месяцев. Соответственно, время, затраченное государственным органом на проведение конкурса, составляет большую или равную часть периода 3-месячного срока временного замещения должности гражданской службы. Таким образом, проведение конкурса для замещения должностей гражданской службы сроком до 3 месяцев является нецелесообразным. Это обуславливает необходимость дифференциации оснований замещения должностей гражданской службы при заключении срочного служебного контракта на основе детального анализа всех ситуаций, при которых осуществляется заключение служебного контракта на определенный срок.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ, при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)» конкурс не проводится. Такое положение не соответствует общим тенденциям развития государственной службы, ее открытости и демократичности и должно быть исключено из законодательства Российской Федерации. После такой доработки принцип равного доступа граждан Российской Федерации,

обладающих соответствующими квалификационными требованиями, к службе будет соблюдаться в полном объеме.

Правовой статус государственных гражданских служащих включает в себя совокупность прав и обязанностей, ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, особых требований к служебному поведению, исключающих конфликт интересов, а также требований к служебной дисциплине на гражданской службе, установленных федеральными законами, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом гражданского служащего.

На сегодняшний день регламентация правового статуса гражданских служащих является недостаточной. Нормы заключены в нескольких правовых актах, среди которых два федеральных закона и значительное количество подзаконных нормативных правовых. Для решения проблемы структурирования элементов правового статуса государственных гражданских служащих представляется важным объединить все основополагающие права и обязанности в едином нормативном правовом акте. Также более детальной регламентации требуют некоторые положения, среди которых:

- материальные и процессуальные аспекты института дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих;
- систематизированные требования к поведению гражданского служащего;
- способы урегулирования и предотвращения конфликта интересов.

Права и обязанности гражданских служащих устанавливаются в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной гражданской службе. Рассмотренные права и обязанности гражданских служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности – правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить. Осуществление гражданскими служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством.

Одним из приоритетов развития правового статуса гражданских служащих является реализация требований по запретам и ограничениям, связанных с прохождением государственной гражданской службы в целях противодействия коррупции.

В своих решениях Конституционный суд РФ отмечает, что специфику государственной гражданской службы в Российской Федерации предопределяет особый правовой статус государственных гражданских, дополняя такой признак, как «особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности в связи с наличием служебной подчиненности» дополнительным критерием – спецификой его профессиональной деятельности.

В целом, проанализированные определения Конституционного суда РФ установили ряд дополнительных гарантий государственным гражданским служащим, обеспечивающих их права на свободный труд, материнство, свободу слова.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // БВС РФ. 1994. № 12.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
4. Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.
5. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4174.
6. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
8. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

9. Федеральный закон от 25.11.1994 г. № 41-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3192.
10. Указ Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 (ред. от 02.01.2017) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // СЗ РФ. 2007. № 47 (Ч. 1). Ст. 5749.
11. Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 (ред. от 18.12.2016) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 439.
12. Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

Специальная литература

1. Абрамов В. И. Правовой статус ребенка // Современное право. 2005. № 9. С. 13-15.
2. Аветисян Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М., 2015. С. 178-190.
3. Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. 360 с.
4. Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. 512 с.

5. Антонов К. Труд и близкие родственники: анализ проблемы и споры по ней // Трудовое право. 2017. № 2. С. 32-36.
6. Башуров В.Б., Дитятковский М.Ю. Назначение на должность государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 56-59.
7. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 36-39.
8. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. 290 с.
9. Воробьев Н. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС Гарант, 2014.
10. Гацко М.Ф. Ограничения, установленные для государственных гражданских служащих в целях противодействия коррупции // Символ науки. 2016. № 5-3 (17). С. 132-136.
11. Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 32-37.
12. Государственная служба и государственные служащие во Франции: российско-французская серия «Информационные и учебные материалы» // Новая серия. 1996. № 3. С. 10-14.
13. Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1996. № 2. С. 65-69.
14. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Дело и Сервис, 2003. 423 с.

- 15.Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. 190 с.
- 16.Занко Т.А. К вопросу изменения порядка предоставления отпуска федеральным государственным гражданским служащим // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 556-559.
- 17.Зубарев С. М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе // Российский следователь. 2015. № 16. С. 37-41.
- 18.Качушкин С. В. К вопросу о соотношении статуса государственных должностей и статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. С.11-15.
- 19.Киселев С.Г. Правовой статус государственного гражданского служащего // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 2. С. 62-64.
- 20.Киселев С.Г. Российская конкурентоспособность и конкурентная стратегия // Национальная безопасность России в условиях трансформации международных отношений. М., 2009. С. 118-124.
- 21.Киселев С.Г. Геополитические и геочивилизационные сдвиги в трансформируемой картине мира // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК. 2012. № 28. С. 215-219.
- 22.Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 30 с.
- 23.Колоколов Н. А. Базовые проблемы дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих: анализируют суды // Вестн. Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 128-133.
- 24.Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. 314 с.

- 25.Коробченко В.В., Сафонов В.А. Правовая природа служебных споров в сфере гражданской службы // Lex russica. 2016. № 10. С. 201-204.
- 26.Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 9, 10. С. 13-20.
- 27.Куянова А.В. Правовые признаки государственного гражданского служащего Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 969-973.
- 28.Лапина М.А. Административное право. М.: МИЭМП, 2010. 624 с.
- 29.Ларькина А.П., Свешникова Л.Н. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 235-238.
- 30.Лисняк А. Н. Некоторые вопросы правового развития и научного осмысления института юридической ответственности государственных служащих // Десятые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 12–13 декабря 2014 года): Сб. ст.: В 7 кн. / Под ред. Б. В. Россинского. М.: РПА Минюста России, 2015. Кн. 3: Проблемы административного и финансового права. С. 70-74.
- 31.Лисняк А.Н., Падеров П.В. Юридическая ответственность государственных служащих в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 1. С. 142-150.
- 32.Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. М., 1979. 244 с.
- 33.Марьян А.В. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации. М., 2006. 276 с.
- 34.Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 21-26.

35. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 7-19.
36. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах: Уч. пособие: В трех частях / Общ. ред. И.Н. Барциц, отв. ред. А.А. Демин. М.: Изд-во РАГС, 2005. Часть первая: Французская Республика. Федеративная Республика Германия. С. 186-190.
37. Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 14-16.
38. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрайт-Издат, 2006. 266 с.
39. Симонян Д.Ю., Передрий Т.Е. К вопросу о ключевых постулатах совершенствования правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе РФ // Шаг в будущее: научный и практический опыт развития, научные гипотезы, новизна и апробация результатов исследований в экономике, управлении проектами, педагогике, праве, истории, культурологии, искусствоведении, языкознании, природопользовании, растениеводстве, биологии, зоологии, химии, политологии, психологии, медицине, филологии, философии, социологии, математике, технике, физике, информатике, градостроительстве, 7-8 мая 2015 года, г. Санкт-Петербург. – СПб.: Изд-во «КультИн-формПресс», 2015. С. 137-139.
40. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: НОРМА, 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 426 с.
41. Чиканова Л.А. Государственные служащие / Под ред. Б.А. Шеломова. М.: Юрист, 1998. 260 с.

Материалы юридической практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2012 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и

- подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой» // ВКС РФ. 2013. № 3.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // ВКС РФ. 2011. № 5.
 3. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.02.2009 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов» // ВКС РФ. 2009. № 1.
 4. Определение Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 г. № 483-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Якушева Алексея Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктами 8 и 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
 5. Определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2013 г. № 1592-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Стрекаловой Ирины Аркадьевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 6 части 2 и частью 4 статьи 10 Федерального закона «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 21.11.2013 г. № 1754-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лаптевой Жанны Олеговны на нарушение ее конституционных прав частью 4 статьи 31, частями 1, 3 и 4 статьи 35, частями 1 и 2 статьи 37, статьей 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2011 г. № 48-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 г. № 466-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вогусова Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью седьмой статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 г. № 472-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тесленко Дины Павловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 части 1 и частью 2 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
10. Определение Конституционного Суда РФ от 11.11.2008 г. № 556-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года « 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // ВКС РФ. 2008. № 6.
11. Кассационное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 27.06.2011 г. по делу № 33-2264/11 «В удовлетворении исковых

требований о взыскании премиальных выплат, компенсации за неиспользованное право на отпуск, компенсации морального вреда отказано правомерно, поскольку ответчик в полном объеме исполнил обязательство по выплате денежного содержания в отношении истца. Определение размера премии осуществлено работодателем в соответствии с действующим законодательством и Положением о премировании» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

12. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 17.06.2015 г. по делу № 33-5841/15 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
13. Определение Свердловского областного суда от 17.01.2012 г. по делу № 33-597/2012 «Решение об уменьшении размера заработной платы не может зависеть от усмотрения руководителя. Решение данного вопроса находится в прямой связи с оценкой деятельности работника, а именно установлением факта надлежащего выполнения им служебных обязанностей и соблюдения дисциплины труда» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
14. Постановление ФАС Центрального округа от 02.07.2009 г. по делу № А35-8209/08-С2 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
15. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.10.2011 г. № 33-15065 «Срочный служебный контракт заключается в случае замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)», и разрешение вопроса о первоочередном предоставлении вакантной должности определенному работнику отнесено к исключительной компетенции работодателя» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.
16. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными

служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016) // БВС
РФ. 2016. № 10.