

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правовое регулирование трудовых отношений
государственных гражданских служащих»

Студент

Е.Ф. Ефремова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Д.А. Липинский

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 2018 г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 2018 г.

Тольятти 2018



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы государственной гражданской службы.....	9
1.1. История развития государственной службы в России. Происхождение, проекты законов.....	9
1.2. Прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации. Понятие, функции, принципы, законы.....	17
Глава 2. Правовой статус и трудовые отношения государственного гражданского служащего.....	34
2.1. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.....	34
2.2. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе.....	43
2.3. Поступление на гражданскую службу, служебный контракт. Особенности заключения, расторжения и прекращения служебного контракта.....	54
Глава 3. Правовое регулирование присвоения классных чинов и аттестации государственных служащих Российской Федерации.....	61
3.1 Классные чины гражданской службы. Понятие, правовое значение, элементный состав их присвоения.....	61
3.2. Аттестация гражданских служащих. Понятие, цели, виды, элементный состав ее проведения.....	71
Заключение.....	88
Список используемой литературы.....	91

Введение

Актуальность исследования:

Государственная служба является особой сферой профессиональной деятельности в области обеспечения суверенитета государства и безопасности страны, защиты интересов, прав и свобод граждан и юридических лиц. Закрепление в нормативных актах правовых основ государственной службы способствует формированию трудовых отношений независимо от различий в их государственном и общественном строе. В установлении благоприятных трудовых отношений ключевую роль играет человеческий фактор, а именно профессионализм госслужащего. Гражданская служба направлена на обеспечение эффективного функционирования государства, а уровень ее развития косвенно связан с государственной кадровой политикой, комплектованием аппарата государства государственными служащими.

Современная политическая обстановка Российской Федерации включает в себя совершенствование системы новых требований в отношении профессиональных навыков государственных служащих, общества и власти с переходом на новую социальную систему и оценке критериев государственного управления. Эти критерии управления государственной службой представляют собой аналитические рамки диссертации. В диссертации предлагается компенсировать возникающие проблемы регулирования трудовых отношений, выделяя и исследуя стратегическое развитие трудовых ресурсов и некоторые ключевые методы управления персоналом на государственной службе РФ.

Вопрос о пределах унификации правового положения и государственных гражданских служащих требует самостоятельного научного исследования и обоснования. Теоретические подходы к управлению государственной службы Российской Федерации в настоящее время сосредоточены на некоторых ключевых принципах трудовых

правоотношений гражданских служащих. В эпоху быстрых технологических изменений стабильные навыки управления государственной службы искоренились. Государственные служащие должны быть хорошо подготовлены к новым задачам и условиям своей профессиональной деятельности. Если государственные служащие не способны управлять новыми технологиями, не проходят профессиональную переподготовку, не мотивированы на качественную профессиональную деятельность, не способны сотрудничать с субъектами гражданского общества, не готовы использовать современное оборудование или программное обеспечение и другие высокотехнологичные ресурсы, то служащие не смогут выполнять свои постоянно возобновляемые обязанности надлежащим образом.

Для правительства осознание ключевой роли трудовых правоотношений гражданских служащих сложилось довольно поздно из-за появления новой концептуальной ориентации - предоставления государственных услуг. Наряду с этими проблемами возникает множество правовых задач и вопросов, регулирующих трудовые ресурсы государственного управления, как взаимосвязь различных видов государственной службы, в частности гражданской, военной, правоохранительной.

Актуальность выбранной тематики обусловлена:

- недоработкой законодательства в сфере правового регулирования трудовых отношений государственных служащих, коллизиионность правовых норм;
- относительно небольшим количеством научных исследований по изучению особенностей правового статуса должностных лиц государственной службы;
- лишенной субъективной потребностью в комплексном теоретическом анализе проблем правового регулирования трудовых отношений государственных служащих.

Цели и задачи исследования:

Цель: исследовать правовое регулирование трудовых отношений государственных гражданских служащих. Для достижения цели поставлены следующие задачи:

1. Выявить особенности поступления на гражданскую службу, заключение служебного контракта.
2. Исследовать запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на государственных служащих, проанализировать их содержание.
3. Классифицировать нормативные акты, изучить проблемы законодательства в сфере регулирования трудовых отношений и предложить пути их решения.
4. Исследовать принципы противодействия коррупции. Раскрыть понятие «конфликт интересов» с точки зрения их соответствия предмету трудового права.
4. Исследовать классные чины государственных гражданских служащих по различным основаниям в соответствии с ключевыми особенностями их правового статуса.
5. Изучить проблемы аттестации государственных служащих и разработать предложения по ее совершенствованию.

Урегулирование данных задач предполагает исследование теоретических основ правового регулирования трудовых отношений госслужащих, проведение сравнительного анализа правовых норм, практики применения законодательства.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования являются публичные отношения, возникающие в сфере регулирования трудовых отношений госслужащих.

Предмет исследования: нормы трудовых отношений, закрепленные в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, локальных нормативных актах.

Методологическая основа диссертационного исследования:

При написании работы были применены следующие методы:

Теоретическая основа исследования:

Концепции и научные труды российских и советских ученых-юристов, политологов: Н.А. Яковенко, А.А. Демина, М.И. Ловкова, С.С. Алексеевой, Е.А. Ершовой, В.И. Андреевой, А.Б. Коршунова, А.Я. Курбатова, А.В. Малько, Д.А. Липинского, В.А. Затонского, В.А. Широкова, А.Ф. Ноздрачева, Н.М. Коркунова и др.

Научные публикации из журналов:

- Английского языка:

«Kutafin University Law Review», «OECD»- Human Resources Management Country Profiles /Federal Governments, «EJIL» European Journal of International Law, «The American Lawyer» (Law.com), «Nationaljurist».

- Немецкого языка:

«Brand & Partner» (Russisches Arbeitsrecht);
«Focus», «Wissenschaft aktuell», «Deutsch-Russischen Juristenvereinigung e.V (Германо-Российская ассоциация юристов)»,

- Русского языка:

«Наука и образование», «Молодой ученый», «Среднерусский вестник общественных наук», онлайн журнал «Интернаука», «Труд и право», «Социум и власть», «Актуальные проблемы экономики и права» и др.

Нормативную правовую основу исследования составляют:

1. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 — ФЗ «О противодействии коррупции».
2. Указ Президента РФ от 30.05.2005 N 609 (ред. от 01.07.2014) "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего РФ и ведении его личного дела"
3. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) № 51-ФЗ.

4. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8 — ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
5. Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ».
6. Уголовный кодекс РФ № 63-ФЗ.
7. Трудовой Кодекс РФ № 197-ФЗ.
8. Указ Президента РФ № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим».
9. Указ Президента № 110 (ред. от 28.08.2015) "О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ».

Научная новизна исследования и степень разработанности темы:

1. В трудовом законодательстве акцентировано внимание лишь на отдельные аспекты правового регулирования госслужащих.
2. Противоречивость, коллизионность правовых норм, повторение их в законодательстве.
3. «Зубрежка» правовых норм, рассматривается вариант внести более креативный подход в алгоритм проверки профессионализма и компетентности госслужащих.
4. При рассмотрении трудовых споров в Амурской области суд при вынесении решения практически всегда ссылается на норму Трудового Кодекса, тем самым нарушая права государственных служащих.

Апробация результатов исследования:

Участие в научной конференции от GOETE INSTITUT при Германском посольстве в г. Москве. Перевод и публикация материалов учебного пособия по трудовому праву «Management Guide».

Выступление с докладом на семинаре в центре занятости г. Благовещенска. Тема доклада: «Прохождение периодического (предварительного) медосмотра для лиц, работающих в условиях Крайнего Севера». Проблема частично отражена во 2-ой главе магистерской

диссертации, т.к. согласно приказу 302-Н, порядок и требования к прохождению медосмотра для сотрудников, работающих вахтовым методом дифференциальны к требованиям прохождения медосмотра для госслужащих.

Участие в семинаре по трудовому праву «Современное трудовое законодательство: сложные вопросы и перспективы 2018 года». Лектор Андреева В.И. Вопрос из семинара «Особенности документирования трудовых отношений с отдельными категориями работников (бывшие госслужащие)» частично раскрыт во 2-ой главе диссертации.

Структура и объем работы:

Предмет, цель, задачи исследования, содержит введение, три главы (семь параграфов), заключение и список использованных источников.

Глава 1. Теоретические основы государственной гражданской службы

1.1 История развития государственной службы в России:

происхождение, проекты законов

Во второй половине 80-х годов все больше возрастало понимание роли отечественной бюрократии как важного инструмента для реализации всех преобразований, провозглашенных политическим руководством СССР во главе с М.С. Горбачевым. К тому времени общественность осознала необходимость дебюрократизации государственного аппарата, чтобы осуществить широкую перестройку советского общества. Учёные-юристы наконец-то получили возможность воплотить в жизнь идею, ранее предложенную некоторыми советскими юристами по разработке и принятию закона СССР о государственной службе.

Модель советской гражданской службы была противоположна дореволюционной системе бюрократической карьеры с точки зрения параметров качества и принципов организации и функционирования. Одним из первых Постановлений Советского Правительства от 10 (23) ноября 1917 года были отменены поместья и гражданские чины. В 1918 году были приняты нормативные акты, которые устанавливали ежегодные выплаты для советских государственных служащих, тем самым делая их равными перед остальными сотрудниками с точки зрения социального обеспечения и рабочего времени; кроме того, они были подчинены единому трудовому законодательству.

Следующие идеи высказывались основателем Советского государства В.И. Лениным, в своих работах Ленин задавал вопрос: «Могут ли большевики сохранить государственную власть?». Непосредственные задачи Советского правительства: «Пролетариат не может овладеть правительственным аппаратом и привести его в движение, но то, что он может сделать, - уничтожить все, что является репрессивным, рутинным и неисправимо-буржуазным в старой правительственной аппаратуре, и

заменить его новым один из своих, т. е. советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». И затем: «Наша цель - бесплатно заставить каждого работающего человека выполнять государственные функции».¹

Отсюда следует разрушение государственного аппарата Российской империи. В результате государственные служащие, в отличие от военнослужащих, не имели профессионального статуса в Советском Союзе.

Однако объявленная отмена царской бюрократии как особой касты, расположенной выше народа и правящей людьми, вскоре обнажила утопический характер понятия о том, что «каждый рабочий человек» может управлять государством и должен делать это бесплатно. Тезис большевиков-теоретиков о том, что старый правительственный аппарат нужно уничтожить, во многом связан с их широко распространенной верой в то, что государство вскоре отомрет, а представительные правительственные учреждения должны сочетать функции законодательного и публичного управления.

Государственная служба СССР никогда законодательно не регулировалась, а нормативно-правовая поддержка была несистемной и в основном моносекторальной. Поскольку сотрудники всех организаций, предприятий и учреждений, а не только правительственных органов, были ранжированы как государственные служащие, к ним также применялось трудовое законодательство.

Официальная концепция государственной службы была выражена в Большой Советской Энциклопедии следующим образом: «Государственная служба - это вид трудовой деятельности, которая заключается в практическом выполнении правительственных функций сотрудниками государственных механизмов, замещающие должности в государственных

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений, изд. 5-ое, т. 34, стр. 287-330. Напечатано 01 (14) октября 1917 г. в журнале «Просвещение» № 1 – 2. Воспроизведено по тексту в издании: Издательство политической литературы: М-1969

учреждениях путем выборов, назначения или конкуренции, где со стороны правительства выплачивается компенсация за их работу²».

Даже в годы сокращения Советского правительства, глубокие политические, социально-экономические и правовые изменения, происходящие в стране в конце 1980-х - начале 1990-х годов, подчеркивали необходимость реформирования государственного аппарата и государственной службы. Необходимость нового закона о государственной службе, соответствующая новым требованиям развития общества, занимала видное место на повестке дня.

Драматические события августа 1991 года и распад СССР открыли начало современной российской государственности, открыв новую страницу в истории гражданской службы Российской Федерации. Таким образом, ликвидация партийного и правительственного аппарата СССР, начатая в 1987 году, была завершена в декабре 1991 года. Аппарат Коммунистической партии был ликвидирован, а система законодательных и особенно исполнительных правительственных учреждений была подвергнута радикальной трансформации. Реформы государственного управления, которые были начаты, требуют адекватной юридической поддержки, в том числе государственной службы, которая напрямую связана с административно-политическими и социально-экономическими преобразованиями³».

Разработка законов и положений о государственной службе после распада СССР

Первоначальное создание новых институтов государственного управления показало ожесточенную конфронтацию между двумя ветвями власти: исполнительной ветвью - президентом Б.Н.Ельциным и его правительством, а также законодательной ветвью - Конгрессом народных

² Козбаненко В.А. Правоведение: Учебник / Под общей ред. В.А. Козбаненко. — 3-е изд. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006. — 1072 с.

³ Демин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / А. А. Демин. — 10-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 354 с. — (Серия: Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-6589-6.

депутатов и Верховным Советом. Эта конфронтация повлияла на законотворческий процесс, связанный с управлением, причем обе ветви одновременно разрабатывали новые законы и правила.

В 1992 году Постановление Правительства РФ было утверждено «Положение о подготовке кадров для государственной службы в РФ» (Роскадры). Роскадры проводили аналитические и организационно-методологические исследования и координировали программы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих различных министерств и ведомств, высших учебных заведений для должностных лиц коммунистической партии в регионах.

Ход этих событий привлек пристальное внимание ученых. Не смотря на то, что в большинстве случаев авторы занимались этими вопросами с теоретической точки зрения, то огромное количество ученых занималось разработками концепций в зарубежных странах либо были сосредоточены на регионах. Академическая дискуссия, основанная на эмпирических результатах, привела к появлению «новых» методов управления государством и трудовых ресурсов.

Стоит ли утверждать, что тенденция к принятию законов о гражданской службе существует не только как фрагмент нового российского законодательства? Какие подходы к управлению государственной службы можно исследовать в существующих на тот момент нормативных актах и их проектах, одобренные или находящиеся в процессе подготовки?

Разумеется, являлось преимуществом то, что развитие закона о государственной службе рассматривалось как один из главных приоритетов, и то, что различные аспекты реформы широко обсуждались российскими и зарубежными политологами.

Роскадры состоял из семи экспертных советов, в которых приняли участие более 70 ученых, специализирующихся на различных областях гуманитарных наук. Многочисленные дискуссии и аналитические экспертные исследования, проведенные Роскадрами, подготовили проект

Основных принципов государственной службы в Российской Федерации, которые были представлены президенту РФ 10 июля 1992 года.

В связи с тем, что проект требовал межведомственного одобрения, была издана директива (Директива № 1547-р от 21 августа 1992 года) о создании специальной комиссии по разработке законов и положений о государственной службе, а проект Закона РФ «О государственной службе» подчеркнули в качестве особого приоритета. На Роскадры возлагалась задача оказать адекватную поддержку межведомственной комиссии, которая, в целом поддержала проект кадровой редакции.

Группа также привлекла специалистов ведущих исследовательских центров и университетов России; проект был разработан при активном участии экспертов из Германского фонда международного правового сотрудничества.

Окончательный проект состоял из пяти глав, разделенных на 41 статью. Он был структурирован следующим образом: Глава I. Общие положения; Глава II. Управление гражданской службы; Глава III. Госслужащий; Глава IV. Выполнение государственной службы; Глава V. Управление государственной службой.

Принимая во внимание разнообразие подходов государственного управления (включая местные органы власти), «хорошая жесткая экономия» и «плохие расходы» привели нас к периоду самоуничтожения реформ и политической нестабильности. Можно даже прийти к мысли о том, что политическое и экономическое состояние на тот период являлось не чем иным, как своего рода началом нового «фискального ледникового периода», в связи с этим проект закона о госслужбе так и не реализовался.

Деятельность Верховного Совета РФ была прекращена Указом Президента № 1400 от 21 сентября 1993 г., Роскадры ликвидированы, структуры федеральных исполнительных органов были изменены Указом Президента о структуре федеральных органов исполнительной власти (Указ № 66 от 10 января 1994 года).

Проект Кодекса государственной службы Российской Федерации

В дополнение, имеет смысл рассмотреть проекты законов о государственной службе, которые были также разработаны, но не приняты Государственной Думой. По мнению магистранта, эти проекты повлияли на законотворческий процесс и помогли улучшить закон о государственной службе. В частности, Проект N 85554-3⁴.

Инициативы по разработке новых законов свидетельствуют о том, что существующее законодательство имеет пробелы. На законодательном уровне возникает потребность внесения в нормативные акты поправок, изменений и дополнений, данное подчеркивает разнообразие существующих дилемм, научных взглядов и концепций.

Поэтому рассмотрение непринятых законов имеет значение для отслеживания актуальных вопросов в определенные периоды функционирования трудовых отношений госслужащих и разработки соответствующего законодательства. Это помогает понять общие тенденции в правовой поддержке госслужбы как на федеральном, так и на региональном уровне.

Идея и теория разработки «Кодекса» изначально была предложена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 1997 году. В этом Послании, озаглавленном «Порядок во власти - порядок в стране», дополнительно были включены предложения о разработке гражданского служебного кодекса этики и единые принципы продвижения для федеральных и гражданских государственных служащих. Также являлось необходимым установить четкие критерии и дисциплину труда. При осуществлении положений Послания Президент Российской Федерации издал Указ № 278 от 03 апреля 1997 года, в котором поручил штабу Президента РФ и Правительству РФ разработать концепцию Кодекса государственной службы к 01 ноября 1997 года и использовать ее в качестве

⁴ Постановление ГД ФС РФ от 17.05.2002 N 2752-III ГД "О проекте Федерального закона N 85554-3 "Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации". Кодекс не вступил в силу.

основу для составления соответствующего законопроекта. Была сформирована рабочая группа (специалисты и эксперты, участвующие в работе, постоянно менялись, что неизбежно влияло на нормативный конвент концепции и приводило к использованию подходов, основанных на несогласованности), включающая предыдущие законотворческие исследования в области государственной службы. В разработке над концепцией и положениями Кодекса участвовали ученые различных научно-исследовательских институтов и университетов. В результате были разработаны концептуальные модели и подходы с разной идеологией, политическими взглядами внутри страны.

За три года работы был подготовлен проект Кодекса РФ / государственной службы (в начале 2000 года). Он состоял из 221 статей, организованных в 29 глав и 11 разделов: I. Основы государственной службы. II. Прием на государственную службу. III. Увольнение государственного служащего или освобождение от государственной службы. IV. Карьера в гражданской службе. V. Стимулы и дисциплина. VI. Государственные органы на государственной службе. VII. Государственные пенсии для государственных служащих и их семей. VIII. Споры, связанные с прохождением государственной службы. IX. Управление и финансирование государственной службы. X. Соблюдение законодательства о гражданской службе. XI. Заключительные положения. Приложения к проекту кодекса включали стандартные формы документов, которые должны быть заполнены лицом при поступлении на государственную службу (типовой договор), во время служебной карьеры (форма служебной аттестации) и при исполнении служебных обязанностей (заявка на получение пенсии).

Анализ нормативного содержания окончательного проекта кодекса свидетельствует о том, что предпринимались попытки согласовать две концепции правового регулирования государственной службы, традиционно противоположные друг другу, то есть сочетание норм административного права и трудового права. С одной стороны, кодификация правил

государственной службы должна была создать специальную административно-правовую базу для регулирования норм; с другой стороны, в проекте кодекса содержится много положений о трудовом законодательстве, о чем свидетельствует немало статей. В самом начале статья 1 (п.1) определяла гражданскую службу как «трудовую деятельность», охватывающую занятость не только государственными органами, но и правительством. Очевидно, это не только значительно расширит число государственных служащих, как федеральных, так и региональных, но также значительно изменит их статус, особенности служебной карьеры и т.д. Исследовав проект кодекса, хотелось бы отметить, что данный проект предназначался для детального регулирования трудовых отношений госслужащих как на федеральном, так и на региональном уровне, в то же время оставляя открытой дверь для субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы взаимоотношений с гражданскими служащими в пределах их юрисдикции посредством законов и правил.

Заключительные положения предусматривали, что определенные виды государственной службы с отдельными государственными органами, а также военная служба могут регулироваться специальными законами. С этой целью и в соответствии со статьей 221(п.3) проекта кодекса Президент Российской Федерации обязан представить в Государственную Думу следующие проекты федеральных законов: «Основы государственной службы Российской Федерации», «Кодекс военной службы Российской Федерации», «Российский кодекс государственной службы в правоохранительных органах», «Закон о дипломатической гражданской службе» и «Закон о государственной службе органов юстиции Российской Федерации». Несмотря на то, что эти проекты никогда не были приняты, они часто используются в законодательной практике государственных органов, деятельность которых поддерживается определенными видами государственной службы. Например, министерством иностранных дел разработан и принят Федеральный закон от 27.07.2010 г. N205-ФЗ "Об особенностях прохождения федеральной государственной

гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации"⁵.

В связи с тем, что не было выявлено четкого представления о том, какая юридическая поддержка способна обеспечить значительную реформу и эффективное функционирование трудовых отношений госслужащих, данное суждение в сочетании с другими объективными и субъективными факторами не позволило выявить сильную политическую волю, необходимую для принятия проекта кодекса в федеральный закон.

На сегодняшний день управление государственной службой на законодательном уровне регулируется сводом «федеральных законов, кодексов, уставов, постановлений Правительства и другими правовыми актами⁶». Государство разрабатывает модели в области создания и формирования организационных структур государственного аппарата, в том числе кадровой политики, готовит основные законы и нормативные документы, реализует системность работы государственных служащих, а также оценивает эффективность отдельных государственных служб, министерств и ведомств. Также необходимыми бюрократическими факторами являются реализация реформ системы государственных органов и координация научно-исследовательских работ по вопросам функционального развития гражданской службы, включая контроль персонала.

1.2. Прохождение государственной гражданской службы

Российской Федерации: понятие, функции, принципы, законы

Государственная служба является особой сферой профессиональной деятельности в области обеспечения суверенитета государства и безопасности страны, защиты интересов, прав и свобод граждан и юридических лиц. Закрепление в нормативных актах правовых основ

⁵ Демин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / А. А. Демин. — 10-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 354 с. — (Серия: Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-6589-6.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 38, ст. 5604.

государственной службы способствует формированию трудовых отношений независимо от различий в их государственном и общественном строе. В установлении благоприятных трудовых отношений ключевую роль играет человеческий фактор, а именно профессионализм госслужащего.

Современная политическая обстановка Российской Федерации включает в себя совершенствование системы новых требований в отношении профессиональных навыков государственных служащих, общества и власти с переходом на новую социальную систему, чья фундаментальная конституционная основа и государственная структура предусмотрены Конституцией Российской Федерации 1993 года. В регулировании трудовых отношений гражданских служащих Российской Федерации важнейшую роль занимает Федеральный закон №79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Согласно этому закону, государственная служба является профессиональной деятельностью, выполняющая надзор над выполнением обязанностей государственных структур, ведомств, комитетов. Согласно принципу разделение властей, обязанностей и характера государства, гражданская служба включает также мероприятия, которые реализуются в аппарате органов представителя и судебной власти, в органах исполнительной власти, а также в других государственных органах, осуществляющие функции от имени государства.

Хотелось бы добавить то, что реализация новой модели управления и, собственно, трудовых ресурсов гражданской службы с каждым годом становится наиважнейшей целью для государства. Из-за геополитической обстановки Россия обязана иметь модель управления государственной службы, что по своей сущности, можно сказать соответствует природе управления российского государства. Наблюдаются глобальные тенденции и идеи, культурное мировоззрение в управлении гражданской службы РФ. Государственный аппарат и подразделения гражданской службы России могут основываться только на функциональной структуре федерального государства РФ. С точки зрения магистранта, гражданская служба в

Российской Федерации является эффективным юридическим институтом и одновременно инструментом Президента Российской Федерации, Федерального совета, правительственных и судебных органов. И в то же время открывает путь для защиты социальных прав и законных интересов гражданского общества.

Понятие «государственная служба» фиксируется в трех статьях Конституции РФ - статье 32 (п. 4), статье 71 (п. «т») и статье 97 (п. 3). Законодательными актами, регулирующие правовые отношения госслужащих являются Конституция Российской Федерации⁷, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ⁸», нормативные акты антикоррупционной направленности⁹.

Федеративная структура нынешней государственной системы Российской Федерации характеризуется принципом двухуровневого законодательства как конституционной основы управления государственной службой: уровень 1 - это национальный уровень (федеральный закон), а уровень 2 - региональный (законы субъектов Российской Федерации).

Региональное законодательство о государственной службе состоит из республиканских конституций и уставов других субъектов Российской Федерации, имеющих главы по гражданскому и муниципальному праву.

Практически все субъекты Российской Федерации приняли собственные законы для управления гражданской службой в пределах своей юрисдикции. Однако муниципальная служба с органами местного самоуправления регулируется федеральным правительством. Эта услуга регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 06.10.2003»¹⁰ и

⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета, 1993. 25 декабря.

⁸ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

⁹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч.1). – ст. 6228.

¹⁰ Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция от 29.12.2017) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

Федеральным законом «О муниципальной службе РФ» №25-ФЗ от 02.03.2007. Правительство и муниципальные работники подчиняются трудовому законодательству с должным учетом особенностей, предусмотренных соответствующими законами.¹¹

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и правовой доктриной организации и функционирования государственной службы, фактически воплощенной в федеральном законодательстве, сложилась двухуровневая система правового регулирования государственной службы. Следует также учитывать, что правовые отношения в сфере государственной службы существуют в самых разных областях, поэтому они регулируются различными отраслями российского законодательства. Поскольку государственная служба носит публичный характер, процедуры ее прохождения обычно регулируются административным правом; однако важно подчеркнуть сложный и всеобъемлющий характер его институциональной структуры. Помимо административного права, институт государственной службы также охватывает финансовое право, трудовое право, гражданское право, уголовное право и другие отрасли.

Хотелось бы добавить, модель управления трудовых отношений коммерческих организаций может быть также «адаптирована» к государственной гражданской службе Российской Федерации. Однако в контексте управления государственной службой необходимо провести различие между микро- и макроуровнями. Микроуровень связан с единой организацией государственного управления, тогда как макроуровень включает в себя всю государственную службу, которая в России регулируется специальными законами о гражданской службе. Аналогом коммерческих предприятий считается крупная организация, состоящая из двух или более региональных подразделений. Чтобы повысить эффективность работы государственной службы в целом, необходимо

¹¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. - № 10. - ст.1152.

повысить приверженность макроуровню. Это означает не только приверженность конкретного государственного органа и его целям, но также влечет за собой общие критерии управления государственной службой. Например: общественная этика, стремление служить общественным интересам и лояльности правительству в целом, кадровая политика, политических лидеров, целесообразность, мотивация, важность общественного доверия при оказании государственных услуг и другие критерии¹².

Основная часть аргументов разработана в нормативно-правовых актах, где каждый из них применил несколько иной угол в теоретических рамках. Однако общая особенность анализа заключается в том, чтобы описать и изучить с помощью углубленных тематических исследований некоторые из ключевых вопросов стратегического управления персоналом на государственной службе в России. Использование широкого круга источников информации позволило магистранту получить представление о динамическом развитии фундаментальных административных реформ за последние десятилетия и возможность для обобщения некоторых вопросов кадрового обеспечения государственной службы в новой демократии.

Будучи исторически развитым как отрасль права социальной защиты, трудовое право предназначено для предоставления определенных гарантий различным категориям наемных работников. Некоторые особенности работы государственных служащих также защищены трудовым законодательством. Эти особенности связаны с трудовыми контрактами государственных служащих, соглашениями о размещении на конкурсной основе, установлением окладов и надбавок, включаемых в компенсацию, другие денежные выплаты, пенсии, наложение и применение дисциплинарных санкций. Правила дисциплинарного взыскания для некоторых категорий государственных служащих основаны на трудовом законодательстве и

¹² Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. М.А. Штатиной. М.: Юрайт, 2014. С. 56.

определяют особые требования в отношении дисциплины и правил внутреннего распорядка государственных органов. Государственные служащие, за исключением военнослужащих, подчиняются общим нормам трудового законодательства, затрагивающие их правовой статус - их права, обязанности, ограничения прав, стимулы и ответственность.

Как уже отмечалось, государственные органы функционируют в соответствии со специальными федеральными законами, которые могут рассматриваться в качестве источников трудового законодательства, поскольку определяют особенности правового регулирования трудовых отношений госслужащих.

Перечислим нормативные правовые акты, регулирующие государственно-служебные отношения госслужащих, как в широком смысле, так и в узком ее понимании (как процесса осуществления служащими компетенции государственных органов):

1) Конституция Российской Федерации.

Принцип запрещения дискриминации при прохождении гражданской службы. Его содержание основывается на положениях Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 19, ч. 4. ст. 32). Дает право на участие в управлении государством, а также гарантирует равный доступ к государственной службе (ч.ч. 1, 4. ст. 32 Конституции Российской Федерации). Он обеспечивает создание равных условий для прохождения гражданской службы.

Конституционные положения обеспечивают общую нормативно-правовую базу для развития гражданской службы и статуса государственных служащих. Институт гражданской службы и вся система его юридической поддержки должны быть дополнительно развиты путем тщательной детализации в соответствии с действующим законодательством.

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ, юридическое сопровождение государственной службы также обеспечивается нормами международного права.

2) Федеральный закон от 27.07. 2004 г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

Глава 4 Федерального закона №79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе РФ», регулирует отношения по прохождению гражданской службы. Например, отношения по:

- поступлению граждан на гражданскую службу (ст.ст. 21, 22);
- дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих (ст. 62);
- замещению гражданскими служащими других должностей гражданской службы (ст. 22);
- государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о гражданской службе (ст.ст. 67, 78);
- разрешению индивидуальных служебных споров на гражданской службе (ст.ст. 69, 70).

Правовой статус гражданского служащего реализуется в ст.ст. 4–7, 16, 17, 22, 23, 25, 26, 27, 29, 36, 40, 42, 44, 52, 60–62 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Определение категорий и групп должностей гражданской службы, а также присвоение в пределах групп должностей гражданской службы классных чинов гражданской службы (ст.ст. 9, 11);

Установление квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы (ст. 12).

Принципы, определяющие демократическую сущность государственной службы - это постулирование реализации идеалов социальной справедливости в практике государственной службы. В Российской Федерации государственная служба строится на принципах, предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» №79-ФЗ (статья 4):

- приоритета прав и свобод человека и гражданина (п.1);

- правового единства федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ (п.2);
- равноправия граждан (п.3);
- профессионализма и компетенции должностных лиц (п.4);
- стабильности (п.5); доступности информации (п.6);
- взаимодействия (п.7); защищенности госслужащих (п.8).

3) Статьей 3 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» №58-ФЗ дополнены принципы построения и функционирования системы государственной службы, в частности - федерализм, законность; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; открытость госслужбы и т.д.¹³

4) Гражданский кодекс РФ №51-ФЗ от 30.11.1994 года.

Статья 575 Гражданского кодекса РФ устанавливает ограничение на стоимость обычных подарков, которые могут получить гражданские и муниципальные служащие в связи с их официальным статусом или исполнением своих должностных обязанностей. Не разрешается давать подарки, стоимость которых превышает пять минимальных месячных заработных плат. Если федеральный закон об увеличении минимальной месячной заработной платы до 9 489 рублей, уже принятой Государственной Думой, вступит в силу с 01 января 2018 года, то ценность обычного подарка, который государственный служащий может принять без нарушения гражданского права, не будет превышать 47 445 рублей.¹⁴

Эта норма Гражданского кодекса РФ создает конфликт законов, поскольку противоречит п. 6 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», в частности запрет дарения. Невозможно проанализировать применение этой нормы из-за отсутствия официальной статистики.

¹³ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 05.12.2017). 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ. Гражданский кодекс российской федерации.

5) Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 №63-ФЗ. Нормы охватываются разделами X и XI УК РФ, в которых рассматриваются преступления, наказуемые по уголовному праву. УК РФ регулирует такие правонарушения, как: взятки (ст. 290), халатность (ст. 293), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), злоупотребление служебными полномочиями (ст. 285). Государственный служащий, который признан виновным в уголовном преступлении, а также при предъявлении обвинения в уголовном преступлении обязан сообщить об этом факте кадровой службе. При определенных обстоятельствах, это может иметь последствия для его официальной должности.

6) Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 г. №197-ФЗ.

В случае несоответствия норм иного федерального закона положениям, закрепленным в Трудовом кодексе РФ, применяются нормы ТК РФ.

К сфере правового регулирования законодатель в статье 349.1 Трудового кодекса Российской Федерации относит такие понятия, как «личная заинтересованность» и «конфликт интересов».

С учетом же положений современного трудового законодательства должность отнесена и к элементам трудовой функции, выполняемой работником (ст.ст. 15, 57 ТК РФ) и не может рассматриваться в качестве категории, присущей только служащим.

Глава 5, ст. 26 регламентирует заключение служебного контракта.

Глава 6 - основания и последствия прекращения служебного контракта.

7) Локальные нормативные акты играют особую роль в регулировании трудовых отношений госслужащих. Наряду с Федеральным законом «О противодействии коррупции» принято большое количество указов Президента РФ, которые посвящены конкретизации вопросов, касающихся средств, способов и методов противодействия коррупции, и нормы которых, в свою очередь, также выполняют функцию регулирования трудовых отношений госслужащих. Следует отметить, что положения Федерального закона «О государственной гражданской службе» несут доминирующую

функцию над нормами вышеперечисленных законов, принятых в соответствии с целями и задачами трудовых правоотношений госслужащих.

Так, в государственных субъектах должно быть принято и утверждено локальными нормативными актами множество документов, регламентирующих вопросы противодействия коррупции, среди наиболее значимых можно выделить, Перечень должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых должностные лица обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В зависимости от включения в данный Перечень, должности служащего коренным образом будут различаться.¹⁵

К нормативным актам, регулирующих частичное либо полное подчинение сотрудников установленным запретам, ограничениям и обязанностям, можно отнести:

- Порядок представления гражданами, претендующими на замещение должностей, и госслужащим указанных сведений (Указ Президента N 559 от 18 мая 2009 г.);¹⁶

- Порядок уведомления нанимателя о фактах обращения в целях склонения госслужащего к совершению правонарушений (ФЗ «О противодействии коррупции» N 273-ФЗ от 25.12.2008г.).

- Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих (Указ Президента РФ №821 от 01.07.2010 г.).¹⁷

В качестве тенденции развития можно предположить, что регулирование трудовых отношений государственных служащих будет только развиваться.

Следовательно, государственная служба РФ воплощает единство элементов двух групп: а) систему правовых институтов, определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и

¹⁵Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" (с изменениями и дополнениями).

¹⁶ Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 559 (ред. от 19.09.2017) "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы,

¹⁷ Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 (ред. от 19.09.2017) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов".

осуществления государственной власти; б) совокупность лиц, специально обученных и профессионально работающих в государственном аппарате для реализации социальной роли государства. Такое единство наделяет гражданскую службу параметрами общественного публичного права, занимающего особое место среди правительственных, юридических и социальных институтов.¹⁸

В дополнение, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» устанавливает нормативные основы всех видов государственной службы не полном объеме. По мнению магистранта федеральном законом №79-ФЗ закреплены общие нормы и правовые принципы для всех видов государственной службы. Однако основным закон вряд ли может охватить специфику совокупности всех видов государственной службы. Поэтому статья 5 №79-ФЗ содержит перечень нормативных актов, регулирующие трудовые отношения госслужащих. Этот закон противоречит принципу системного правового регулирования. Следует признать, что это не закон прямого действия, поскольку он предусматривает принятие ряда других федеральных законов для определения и уточнения многих положений, предусмотренных в нем, как это определено в материальном праве. Кроме того, он содержит ссылки на другие федеральные законы. В связи с тем, что нормы и положения содержат многочисленные ссылки на другие федеральные законы и нормативные акты, фактически это привело к разногласиям в доктринальном толковании права. Поскольку во многих аспектах не существует механизмов прямого действия для применения заявленных правовых норм и положений, практическое применение этого закона оказалось довольно сложным.

Основной вопрос о разграничении законодательных полномочий в области государственной службы между Российской Федерацией и ее субъектами остается нерешенным. Эти пробелы в законодательстве повлияли

¹⁸ Демин А.А. Государственная служба в Российской Федерации : учебник для магистров / А. А. Демин. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. — 425 с. Серия : Магистр. ISBN 978-5-9916-2919-5 (Издательство Юрайт) ISBN 978-5-9692-1474-3 (ИД Юрайт)

на принятие особых решений Конституционным судом РФ и Верховным судом РФ. При исследовании норм Федерального закона нельзя не отметить амбивалентность в отношении их реализации.

Законодательство гражданской службы субъектов Российской Федерации

С момента принятия Конституции РФ, отношения между федеральными органами власти и субъектами федерации основаны на принципе разграничения в области ведения.

Субъекты РФ разрабатывают законодательство о государственной службе, поскольку приобретают атрибуты государственности, что несомненно, является одним из важнейших институтов государственной службы. В юридическом плане этому способствовали конституционные нормы, предусматривающие, что только федеральная гражданская служба находится под юрисдикцией Российской Федерации (статья 71, п. «т»); тем самым вызвав противоречивые толкования того, относится ли государственная служба к государственным органам субъектов РФ к федеральной или региональной юрисдикции? В политическом плане было вполне понятно, почему первые законы о государственной службе приняты именно республиками-субъектами Российской Федерации.

В настоящее время, трудовые отношения в сфере госслужбы в Амурской области регулирует закон «О государственной гражданской службе Амурской области» № 261-ОЗ от 12.12.2006 г.¹⁹

Необходимость законодательного регулирования государственной службы в субъектах Российской Федерации подчеркивается тем фактом, что основная часть госслужащих работает в регионах. Однако следует иметь в виду, что наряду с государственными органами субъектов существуют также территориальные подразделения федеральных государственных органов,

¹⁹ Закон Амурской области от 13.12.2006 №261-ОЗ «О государственной гражданской службе» (с изменениями на 05.09.2017).

функционирующие в регионах. Таким образом, в российских субъектах существуют гражданские и федеральные государственные служащие.

По данным Росстата РФ, на начало 2017 года федеральные министерства и ведомства задействовали 404 700 человек, что на 3 процента меньше, чем в 2012 году; в то же время число сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления субъектов РФ увеличилось соответственно до 141 700 и 280 300.²⁰

Что касается пенсионных гарантий для государственных служащих субъектов Российской Федерации, то в большинстве региональных законов применяются единые правила Федерального закона. Таким образом, минимальная пенсия государственного служащего с должностным сроком гражданской службы составляет 45 процентов от заработной платы, но максимальная пенсия не может превышать 75 процентов заработной платы государственного служащего. В некоторых региональных законах устанавливаются разные суммы пенсий с должным учетом пособия на выслугу лет (например, районы Крайнего Севера или местность, приравненная к районам Крайнего Севера).²¹

В региональных законах могут устанавливаться специальные процедуры для расчета продолжительности государственной службы лица - нормативная основа для обеспечения всех социальных пособий, гарантированных государственным служащим. Социальные гарантии, предусмотренные региональными законами, включают более длительные ежегодные отпуска для государственных служащих, чем те, которые установлены трудовым законодательством для других категорий обычных работников.

Например, государственные служащие Сахалинской области могут продлить свой ежегодный отпуск на 3-15 дней, в зависимости от

²⁰ Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. Сайт - <http://rosstat.ru/>;
<http://www.gks.ru/>. Амурская область: <http://amurstat.gks.ru/>

продолжительности государственной службы и должности. Законодательство о государственной службе выявляет существенную разницу в размерах пособий между федеральными и региональными государственными служащими в пользу последних. Законодатели города Москвы, равно как и других субъектов Российской Федерации, предоставляют больше преимуществ государственным служащим, используя право устанавливать типы и формы социальных и правовых гарантий, дополнительных пособий и льгот, которые будут финансироваться из регионального бюджета.

Таким образом, общественно-правовой характер отношений между госслужащими, а также публичный характер прекращения таких отношений, подчеркивают специфику и социальную значимость отношений гражданской службы, которые не могут быть идентифицированы с частноправовыми отношениями между постоянным сотрудником и его работодателем. Поэтому вполне уместно формализовать на государственном уровне институты присяги и освобождения государственных служащих, поскольку это положительно скажется на государственном закреплении их статуса. Более того, правовые полномочия государственных служащих, связанные с выпиской / выходом на пенсию, должны быть указаны не только в определениях федерального закона. В плане обеспечения соблюдения и практического применения весьма важно, чтобы положения о материально-правовом обеспечении, связанные с выпиской / выходом на пенсию государственных служащих, поддерживались надлежащими процедурно-правовыми нормами.

Подводя итог аналитического обзора по истории возникновения, разработке законов для обеспечения правового регулирования государственной службы, а также правового регулирования трудовых отношений в настоящее время, можно сформулировать следующие общие выводы. Разработка законов и нормативных актов государственной службы основывается на историческом опыте России - не только советского периода, но и Российской империи. Например, концепция таблицы рангов Петра

Великого²² была принята и использована при разработке фундаментального законодательства о государственной службе в самых разных вариантах и отражена в последующих законах федерального уровня, в том числе в существующем Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» и законами субъектов Российской Федерации²³.

Разработчики также приняли во внимание законотворческий опыт зарубежных стран, представители которых помогли разработать не только законопроекты, но и другие законы и положения, в том числе действующие в настоящее время. Современная законотворческая практика включает в себя множество концептуальных подходов и проектов законов, реализующих их; развитие законодательства в этой сфере социальных отношений, политических изменений; и правовая среда государственной службы несистематична и оставляет нерешенными многие проблемы.

Подводя итог по рассмотрению правовых источников, регулирующих трудовые отношения госслужащих, полагаем необходимым сделать следующие выводы:

- Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими трудовые отношения государственных служащих, остаются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ»;

- Отсутствие единого нормативного акта, регулирующие трудовые отношения государственных служащих. В трудовом законодательстве акцентировано внимание лишь на отдельные аспекты правового регулирования госслужащих.

Для приобретения опыта в сфере организационно-правового обеспечения государственной гражданской службы необходимо:

²² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 155.

²³ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29, ст. 4295.

- проводить исследования федерального законодательства по вопросам государственной гражданской службы Российской Федерации;
- осуществлять разработку новых проектов законов в сфере регулирования трудовых отношений;
- проводить анализ правовых норм по выявлению и последующего устранения коррупции;
- проводить мониторинг практики применения законодательства о государственной гражданской службе.

В исследовании основное внимание уделяется двум характерным периодам развития кадровой политики на государственной службе России: (1) институциональное формирование и внедрение современного управления персоналом в посткоммунистические переходные годы 1990-х годов; (2) усилия по реформированию кадровой политики на основе принятого федерального закона №79-ФЗ в 2004 году. Однако были некоторые различия в фундаментальности и темпах развития реформ между новыми независимыми государствами и «старыми государствами».

Для государственной службы модель управления персоналом может обеспечить унифицирующую и аналитическую структуру, которая является широкой, интегративной и основанной на непредвиденных обстоятельствах и основывается на специальной разработке кадровой политики как на организационном уровне, так и на государственном управлении.

Политические, экономические и культурные изменения во время посткоммунистического перехода и европеизации создали благодатную почву для расширения современных западных идей и концепции стратегического управления трудовыми ресурсами на государственной службе. Однако результаты исследований показывают, что общие проблемы критерий трудовых правоотношений осложняются конкретизированными вопросами, связанными с развивающимся этапом страны, такими как слабая репутация государства, политическая нестабильность, глубокие институциональные изменения, хроническая нехватка ресурсов, устойчивые

материалистические ценности, недостающие механизмы координации и недостаточный управленческий опыт. Таким образом, трудовые правоотношения государственных служащих - это не просто набор законов и правил, но и также они отражают некоторые фундаментальные особенности сохраняющейся политической и административной системы.

2. Правовой статус и трудовые отношения государственного гражданского служащего

2.1. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой

Несмотря на то, что вопрос о правовом регулировании деятельности государственных гражданских служащих неоднократно отражался в работах юристов-ученых (а также представителей других наук), в настоящее время он остается актуальным, так как можно констатировать, что на сегодняшний день законодательство о государственной службе в этой области содержит множество пробелов и двусмысленностей.

Правоведение регулирует как возможное, так и должное поведение участников общественных отношений. По этой причине сложно не принимать во внимание такие характерные формы влияния права на такие общественные отношения, как запреты и ограничения. Правовые запреты или ограничения обуславливают появление у субъекта юридической обязанности их выполнения и, соответственно, обладают правовым воздействием на общественные отношения, соответствующим функциям права – регулятивной и охранительной.

В отраслевых правовых науках, в частности, в трудовом праве рассмотрение данных правовых явлений не учитывалось как приоритетным направлением среди исследователей. Запреты и ограничения в регулируемых правоотношениях необходимо рассматривать как неотделимые элементы метода трудового права, поскольку они служат гарантией выполнения основных функций трудовых отношений, в частности, защитной и производственной. При этом понятия «запрет» и «ограничение» - различные правовые явления, то есть они не тождественны и не взаимозаменяемы, их следует дифференцировать.

Мнения ученых о понятии "ограничение" также дифференциальны. Ф.Н. Фаткуллин, характеризует ограничение как частичный запрет: «ограничение близко к запрету, оно рассчитано не на полное вытеснение того

или иного общественного отношения, а на удержание его в жестко ограничиваемых рамках²⁴».

М.Г. Маковецкая определяет термин «ограничение прав и свобод», подразумевающий «установление законодателем соответствующих границ, в пределах которых лица, независимо от их статуса, положения, той или иной принадлежности к определенным категориям, а также иных характеристик, могут реализовывать свои права и свободы²⁵».

По мнению М.М. Султыгова, «правовой запрет как один из видов правового ограничения, который представляет собой однозначное, обязательное веление, которое не допускает тот или иной вариант поведения субъекта, однако, иные ограничения, как отмечает автор, всего лишь сужают свободу действий такого субъекта. Таким образом, автор рассматривает запреты и ограничения через призму соотношения части и целого²⁶».

То есть, «наличие некоторой достаточно тесной связи запретов и ограничений, предполагающей их взаимную определимость²⁷». Следовательно, можно предположить, что такие категории не тождественны. Ссылаясь на вышеизложенные теории ученых, можно рассмотреть вопросы правового регулирования трудовых отношений госслужащих.

Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» регулирует положения, можно сказать «стандарты», необходимые для государственных служащих при выполнении своих обязанностей. Эти «стандарты» поведения и ценностей поддерживают качество государственной службы, основанной на высоком уровне работы и ответственности.

²⁴ Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права/ под. ред. М.Н. Марченко. – Казань: изд-во Казанского университета, 1987. – С. 157.

²⁵ Маковецкая, М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – М., 2012. – № 6 (1). – С. 236.

²⁶ Султыгов, М.М. Запрет как метод правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Султыгов Моча Магомедович: 12.00.01. - Санкт-Петербург, 1996. – С. 122.

²⁷ Ловков М.И. Об отдельных запретах и ограничениях прав работников государственных корпораций. Журнал "Право. Журнал Высшей школы экономики", N 1, январь-март 2017 г., с. 59-68.

Актуальность проблемы обусловлена тем, что в настоящее время не уделяется объективного внимания исследованию запретов и ограничений трудовых прав служащих. Исходя из изложенного, в науке трудового права можно определить функционирование «запретов и ограничений» в государственной службе и общественности Российской Федерации. Данная взаимосвязь представлена в таблице 1.

Таблица 1. Функции запретов и ограничений государственной службы.

Общественная деятельность	Юридические институты	Социальная организация	Публично-правовая взаимосвязь между государством и государственными служащими
Внедрение гражданской службы: - организация государственного аппарата; - планирование, реализация решений; - информация; - контроль; - стимуляция; - обеспечение ответственности и дисциплины.	Внедрение законов. Разработка проектов законов и иных нормативных актов о государственной службе. Мониторинг законодательства о государственной службе. Дисциплинарные взыскания. Правовой контроль государственных служащих.	Производительность государственных социальных услуг: - образование и обучение; - законная защита граждан; - безопасность граждан. Реализация интересов, прав и свобод граждан. Эффективное решение социальные задач государства. Регулирование и преодоления социальных конфликтов. Репутация и социальный статус.	Правовая и социальная защита государственных служащих. Административная ответственность. Осуществление нормативно-правовых актов, устанавливающих правовые отношения государства.

Исходя из функций, представленных в таблице 1, делаем соответствующие выводы - при выполнении своих должностных обязанностей государственный служащий обязан:

- а) поддерживать высокий профессиональный уровень:
 - добросовестно, честно и беспристрастно служить государству и обществу;
 - всегда действовать в рамках закона;

- эффективно выполнять свои обязанности;

б) соблюдать надлежащее поведение при исполнении своих обязанностей:

- оперативно, справедливо и с пониманием относиться к обществу;

- консультировать, предоставлять достоверную информацию;

- с уважением относиться к своим коллегам.

в) с точки зрения этики соблюдать высокие моральные принципы:

- быть честным, беспристрастным.

- не демонстрировать личные или семейные связи или «неприязнь» к обществу и т.д. (ст. 17, ч. 1, п.10 закона №79-ФЗ)

- не использовать негативное влияние, в частности, никогда не использовать политическое влияние для решения относительно своей должности (ст. 17, ч. 1, п.13 закона №79-ФЗ).

- избегать конфликт интересов.

г) Относительно государственных ресурсов:

- должны стремиться обеспечить надлежащее, эффективное использование денежных средств на государственных фондах и ведомствах.

- не использовать средства, или допускать их использование для несанкционированных целей.

Правовые нормы распространяются на всех служащих, и на тех, которые работают на постоянной основе и на тех, которые временно занимают должность. Также требования запретов и ограничений в отношении государственной тайны применяются к бывшим сотрудникам, сотрудникам в отставке и вышедшим на пенсию. Следует заметить, в науке трудового права содержание запретов, ограничений и обязанностей, которые распространяются для гражданских госслужащих и для муниципальных служащих не тождественны.

Запреты и ограничения традиционно распространены на государственных служащих, участвующих в политической деятельности для обеспечения уверенности в политической беспристрастности

государственной службы. Государственным служащим запрещено выдвигать свою кандидатуру в органы местного самоуправления (ст. 17, ч.1, п. 2 закона № 79-ФЗ). Это ограничение распространяется на служащих всех категорий.

По существу все государственные служащие полностью отстранены от участия в любой форме политической деятельности.

Государственные служащие не имеют права участвовать в политических дебатах (например, СМИ), за исключением случаев, когда публичные высказывания требуются в качестве части их должностных обязанностей (ст. 17, ч.1, п. 12 закона № 79-ФЗ). На практике, госслужащий может участвовать в политических дебатах только с предварительного разрешения нанимателя, что в современном мире не препятствует служащему «обойти закон».

Уважение и соблюдение закона. Это долг государственных служащих принимать и уважать правовые нормы, связанные с запретами и ограничениями в соответствии со статьями 16 и 17 Федерального закона №79-ФЗ, в частности, не давать повода для подозрений в правонарушении своих должностных полномочий. Государственные служащие, которые при исполнении своих обязанностей сомневаются в законности конкретного действия, должны уведомить нанимателя и при необходимости, получить разрешение (ст. 17, ч.1, п.п. 11,17 закона № 79-ФЗ).

Раскрытие информации. В соответствии со статьей 8 Федерального закона №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006, представители общественности имеют законное право пользоваться публичной информацией от государственных органов и их должностных лиц. Исходя из нормы, государственные служащие должны обрабатывать запросы общества и обеспечить доступ к информации открытым и полезным способом.

Исходя из нормы закона №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», некоторые категории должностных лиц несут прямую ответственность за предоставление информации гражданам.

Однако следует обратить внимание на то, что служащий (бывший сотрудник или вышедший на пенсию) обязан защищать информацию конфиденциального характера, полученной в ходе исполнения должностных полномочий, относительно личных дел граждан, коммерческих организаций от третьих лиц (ст. 17, ч.1, п.17 и ч. 3 закона № 79-ФЗ). Вышестоящую норму можно трактовать, что служащий является «гарантом» законных прав и интересов граждан.

В дополнение положений Федерального закона №79-ФЗ, ограничения и запреты госслужащих регулируются также главой 30 Уголовного кодекса РФ, ст. 12.1 федерального закона № 273–ФЗ «О противодействии коррупции». В дополнение ст. 17 Федерального закона №79-ФЗ с объективной стороны правонарушения можно дополнить положения о взяточничестве, неправильное использование бюджетных средств, нарушение служебных полномочий, халатное отношение, закрепленных в Уголовном кодексе РФ.

Важными антикоррупционным инструментом является запрет на получение подарков или иных материальных благ госслужащего. Вознаграждение может повлиять на выполнение должностных обязанностей или принятия решений государственного служащего, что считается совершенно неуместным и является преступлением, наказуемым в соответствии с УК РФ. В Российской Федерации органы прокуратуры осуществляют надзор и выполняют координационные функции по борьбе с коррупционной преступностью. По данным Генеральной Прокуратуры Российской Федерации за 2016-2017 годы выявлены нарушения в рамках коррупционного законодательства. Анализ ситуации по борьбе с коррупционной преступностью в Российской Федерации показывает, что наиболее подвержены коррупционные проявления: утрата доверия, дача и получение взятки, присвоение бюджетных средств, образование, должностные лица занимают предпринимательской деятельностью через «третьих» лиц и т.д. Органы прокуратуры постоянно анализируют работу

правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, проводятся соответствующие проверки, разрабатываются меры эффективности по расследованию и борьбе с коррупционными преступлениями²⁸.

В отдельном случае рассмотрим ограничения, связанные при поступлении на гражданскую службу Российской Федерации, в частности, предоставление необходимых документов для замещения государственной должности или формирования кадрового резерва гражданской службы. Одним из условий для участия в конкурсе приходится предоставление медицинского заключения, согласно которому гражданин является годным по состоянию здоровья для замещения должности (ст.16, ч. 1, пп.1,4 Федерального закона №79-ФЗ). К заболеваниям, препятствующим на поступление госслужбы можно отнести: психические расстройства, эпилепсия, умственная отсталость, недееспособность, расстройство настроения и т.д., установленные Правительством РФ. Так, согласно статье 18 Приказа №984-н Министерства здравоохранения РФ от 14.12.2009 г., при поступлении на государственную службу кандидат обязан пройти обследование, а также получить медицинское освидетельствование от психиатра и нарколога за счет средств полиса ОМС. Весьма затруднительно толкуется норма в ст. 18 Приказа №984-н Министерства здравоохранения РФ от 14.12.2009, проходит ли кандидат за счет бюджетных средств только «психиатра и нарколога» или полностью медицинское обследование?

Однако, на практике, медицинские учреждения всегда требуют проходить медосмотр за возмездное оказание услуг. Стоимость услуг при прохождении медосмотра при поступлении на государственную службу в Амурской области составляет в пределах 5500 – 6000 рублей. Следует принять во внимание, если гражданин находится в поиске работы, то соответственно он может быть ограничен в денежных средствах.

²⁸ The Prosecutor General's office of the Russian Federation russian prosecution service: action against corruption // Website: www.genproc.gov.ru

В тоже время, при приеме документов для замещения должности или формирования кадрового резерва, наличие медицинского заключения и отсутствие у гражданина заболевания, препятствующего при поступлении на госслужбу, совершенно не означает, что данный кандидат обязательно приступит к работе, вполне вероятно, что подобные «конкурсы» проводятся только формально «для галочки». Учитывая тот факт, что срок действия медицинского заключения один календарный год, а кандидат находится в «кадровом резерве» дольше указанного периода, например 1,5 - 2 года, то каким образом соискатель должности будет находиться в «кадровом резерве» и будут ли вообще поданные документы для формирования кадрового резерва действительны по истечении данного периода? Необходимо ли по истечении календарного года повторно предъявлять медицинское заключение о профпригодности? Компенсируются ли при этом денежные средства, затраченные для прохождения медицинского освидетельствования? Может ли гражданин получить компенсацию денежных средств за пройденный медосмотр, срок действия которого истек?

В законодательстве нет четкого толкования правовых норм - какой срок (период) кандидат может находиться в кадровом резерве для замещения должности гражданской службы, необходимо ли по истечению календарного периода, в частности окончания срока действия медицинского заключения, повторно подавать документы и т.д.

В то же время, рассмотрим алгоритм трудоустройства кандидатов вахтовым методом, например в горнодобывающую или нефтегазовую отрасль. Как показывает практика, работодатель, согласно приказу 302-Н, выдает направление нахождение периодического (предварительного) медосмотра для лиц, работающих в условиях Крайнего Севера (ст. 213 Трудового Кодекса РФ) только после согласования претендента на должность, проверки его кандидатуры через службу безопасности предприятия и вызова на работу. В данном случае, претендент может быть

уверен, что после прохождения предварительного (периодического) медосмотра, он в скором времени приступит к работе.

В результате исследования можно сделать вывод: порядок и требования к прохождению медосмотра для сотрудников, работающих вахтовым методом дифференциальны к требованиям прохождения медосмотра для госслужащих.

По мнению магистранта, ограничения, связанные при поступлении или формировании кадрового резерва на гражданской службе Российской Федерации, в частности ст.16, ч. 1, пп.1и 4 Федерального закона №79-ФЗ, нарушают права и законные интересы граждан. Полагается, что выявленная неоднозначность правового регулирования требует совершенствования в системе права, а законопроект нуждается в дополнительной и тщательной доработке.

В дополнение, предлагается внести точность, ясность и прозрачность ст. 16, ч. 1, пп. 1 и 4 Федерального закона №79-ФЗ об ограничениях, связанных с дееспособностью служащих или медицинским освидетельствованием при поступлении на гражданскую службу, а также внести ясность и прозрачность положений Приказа №984-н Министерства здравоохранения РФ от 14.12.2009. Магистрант придерживается мнения того, что предъявление медицинского заключения (прохождение медосмотра) для замещения государственной должности или формирования кадрового резерва гражданской службы приемлемо только после собеседования, согласования претендента на должность, проверки его персональных данных и утверждения на должность.

Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» на момент проведения настоящего исследования регулирует 17 запретов. По мнению юриста М.И. Левкова, «подобная ситуация, существующая в нынешнем законодательстве, когда недоработки при внедрении способа распространения в отношении госслужащих норм,

изначально разработанных для государственных гражданских служащих, приводят к тому, что указанная сфера регулирования противоречивой²⁹».

Применение статьи 12.4 Федерального закона № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» в отношении работников государственных гражданских (не федеральных) служащих должно быть исключено.

По результатам исследований, магистрант предлагает внедрение СЭД, единого нормативного акта регулирования трудовых отношений, который систематизирует налагаемые на госслужащих запреты и ограничения, закрепленные в актах различного уровня.

Следует отметить, включение в систему трудовых правоотношений запретов и ограничений вызывает критику в научных кругах. В дополнение, магистрант предлагает дифференцировать понятия ограничений и запретов, устанавливаемых для госслужащих, так как в настоящее время данные термины смешиваются.

С точки зрения запретов и ограничений, правовой статус госслужащих отличается от правового статуса сотрудников органов местного самоуправления.

По мнению магистранта, вышеуказанные вопросы регулирования трудовых правоотношений госслужащих и их правового статуса должны в целом, стать предметом серьезного и детального исследования в науке трудового права. Результаты в совокупности следует в дальнейшем использовать при совершенствовании нормативных правовых актов или при выработке государством научных и методических подходов к реализации на практике существующих запретов и ограничений прав госслужащих.

2.2. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе

Проблема коррупции среди европейских и российских чиновников остается актуальной на протяжении всего столетия. В системе

²⁹ Ловков М.И. Об отдельных запретах и ограничениях прав работников государственных корпораций. Журнал "Право. Журнал Высшей школы экономики", № 1, январь-март 2017 г., с. 59-68.

государственной службы это угрожает безопасности и успешного развития как страны так и общества в целом. Поэтому противодействие коррупции является важным аспектом для любого государства.

Самым распространенным фактором в сфере коррупции является взяточничество, которое, несомненно, уменьшает доверие к власти. «Взяточничество обычно определяется как предложение, предоставление, получение или вымогательство какой-либо ценности или выгоды для того, чтобы влиять на действие должностного лица при исполнении его публичных или юридических обязанностей».³⁰ В данном случае взяточничество трактуется как «какой-либо подарок, преимущество или вознаграждение, предлагаемое, обещанное или запрошенное либо принятое любым государственным должностным лицом, чтобы влиять на его поведение на госслужбе»³¹.

Во многих европейских странах распространенность этих преступлений и коррупции на государственной службе требует законодателей принимать особенно жесткие меры для борьбы с взяточничеством и уделять особое внимание не менее опасному и даже более широко распространенному преступлению должностных лиц, в частности принятие малоценных подарков. Сам акт принятия подарков, даже незначительных, может стать первым шагом к коррупции. Профессор Университета Рей Хуан Карлос, Мануэль Виллария Мендиета подчеркивает, что «область между дарами и взяточничеством тождественна и по этой причине можем прийти к выводу, что во всех странах государственным служащим неприемлемо принимать подарки или вознаграждения, тем самым серьезно влияющих на независимость государственного служащего»³².

³⁰ Sten Bonsing & Lars B. Langsted, 'Undue' Gifts for Public Employees: An Administrative and Criminal Analysis, 21(2) European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 163 (2013), available at (accessed Jul. 29, 2015)

³¹ Henry C. Black, Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern 191 (6th ed., West Pub. 1990), available at (accessed Jul. 29, 2015).

³² The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. VII, No. 1, Summer 2014 / The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe.

Как процесс, регулирование трудовых отношений объединяет управление и эффективное выполнение кадровой политики государственной службы и тем самым характеризует «сотрудничество» среди политиков, государственных служащих и граждан, а также заинтересованных сторон. В совокупности это позволяет изменить общественные потребности, выполняя в данном процессе такие функции как прозрачность, подотчетность, справедливость.

В последние годы экономический кризис, главным образом, повлиял на принципы управления и подходы к нему. Уделяется внимание государственным финансам и поиску нового доверия к государственным служащим. Цель - улучшить политическую подотчетность, прозрачность, верховенство закона и потоки информации между политиками, государственным управлением и гражданами. По этим причинам концепция «благого управления» стала новоявленной, т.е. широко используется и обсуждается на международном, национальном и субнациональном уровнях различных систем государственного администрирования.

Наряду с нововведением, концепция «благого управления» сталкивается с постоянными проблемами, которые приобретают новое измерение в нынешнем «посткризисном» периоде. Существует проблема слабости институтов либерального демократического управления, государственного захвата и коррупции. Ученые должны найти ответы на вопросы о том, как создать общественную ценность в «посткризисных» условиях, как сохранить стабильность демократических институтов и способы сбалансирования таких барьеров, как коррупция.

В России уже создана нормативная база по борьбе с коррупцией. Однако проблемы контроля за взяточничеством, в том числе основанные на двусмысленном понимании и применении стандартов гражданского законодательства, касающихся пожертвования обычных подарков государственному служащему, требуют улучшения действующего законодательства. Поэтому рассмотрение вопросов, касающихся

вознаграждения российских государственных служащих является весьма существенным.

В настоящее время мы исследуем те особенности в сфере государственного управления, уделяя особое внимание такому понятию как «конфликт интересов» и коррупции, их влиянию на концепцию эффективного управления в теории и практике. Магистрант рассматривает проблему коррупции и борьбы с коррупцией в сфере регулирования трудовых отношений в государственном управлении. В ряде тематических исследований можно внести вклад в понимание конкретных аспектов концепции эффективного управления, воздействия коррупции и новых проблем в сфере правового регулирования госслужащих.

Какова роль теории рационального выбора в вопросе коррупции? Каким образом государственный служащий может объяснить поведение, нарушающее закон и правила? Каковы последствия коррупции? Полагаем, теоретический подход должен сочетаться с криминологией, государственного управления и психологией, и эта комбинация должна принести новые концепции для анализа и предотвращения неэтичного поведения служащих и привести к эффективному управлению и институциональным попыткам борьбы с коррупцией. В настоящее время все больше фокусируется интерес от исследований коррупционной направленности к исследованиям о целостности управления государства.

В статье 19 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» закреплены основные положения и нормы «конфликта интересов» для целей трудового законодательства, регулирующие правовой статус госслужащих.

Похожие нормы были включены также в:

- статью 141 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе»;

- статью 71 Федерального закона от 30 ноября 2011 года «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».³³

Суть конфликта интересов:

а) личная заинтересованность в виде оплаты отдыха/получения подарка может негативно повлиять на выполнение сотрудником должностных обязанностей.

б) использование служебной информации в ходе оказания консультационных услуг может расцениваться как ненадлежащее исполнение обязанностей госслужащего.

За последнее десятилетие органами прокуратуры выявлено ряд нарушений, связанных с коррупцией, в частности, наиболее общественно опасного деяния – получение взятки. Соответствующая динамика представлена на рисунке 1.



Анализ ситуации по борьбе с коррупционной преступностью в Российской Федерации на рисунке 1 показывает, что наиболее подвержены коррупционным проявлениям: дача и получение взятки, присвоение бюджетных средств, образование и т.д. Органы прокуратуры постоянно анализируют работу правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, проводятся соответствующие проверки, разрабатываются меры

³³ Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 30.11.2011 N 342-ФЗ (последняя редакция)

эффективности по расследованию и борьбе с коррупционными преступлениями³⁴.

Рассмотрим «конфликт интересов» в правовой доктрине регулирования трудовых отношений госслужащих. В Положениях Уголовного кодекса РФ минимальная сумма взятки не определена. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» определяет абсолютный запрет для гражданских служащих получать подарки и другие виды вознаграждения. Но, с другой стороны, ст. 575 Гражданского кодекса РФ допускает возможность для государственных служащих получать подарки от суммы не превышающих 3000 рублей при исполнении своих служебных обязанностей.

Этот правовой конфликт требует концептуального разъяснения таких понятий, как «дар» и «взятка». Магистрант подчеркивает, что определяющим фактором для установления легитимности «обычные подарки», предоставляемые государственным служащим, - это то, были ли подарки приняты должностные лица при исполнении своих обязанностей без предварительного согласия на какое-либо действие или принятие решения. Отмечается, что ограничение максимальной суммы подарка составляет 3000 рублей, так как согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, это создает возможность злоупотреблять или уклоняться от законодательства.

В диссертации представлено сравнительное исследование российского законодательства в отношении возможности государственных служащих получать подарки. Магистрантом разработаны предложения по совершенствованию правового регулирования в отношении предоставления подарков государственным служащим в Российской Федерации.

В Российской Федерации коррупционирование как негативное явление общественности и необходимость для борьбы с ним, обсуждается в течение всего периода рыночной экономики. Время от времени законодатель

³⁴ The Prosecutor General's office of the Russian Federation russian prosecution service: action against corruption / Website: www.genproc.gov.ru

принимает соответствующие антикоррупционные нормативно-правовые акты и отмечает отдельные стандарты отраслевых законов.

В этом процессе одной из основных мер по борьбе с коррупцией является запрет на взяточничество и вознаграждение государственным служащим. Статус государственного служащего определяется в первую очередь Федеральным законом №79-ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Статья 17 закона № 79-ФЗ устанавливает запрет, в рамках исполнения должностных обязанностей, государственному служащему получать, вознаграждение от физических и юридических лиц (подарки, вознаграждение, ссуды, услуги и платежи за развлечения, транспортные расходы и другие выплаты).

По словам профессора В.И. Андреевой, этот факт «декриминализирует действия, предусмотренные статьями 290 и 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (дача и получение взятки - вознаграждение). В то время как ст. 575 ГК РФ определяет такой вид поощрения государственному служащему (и более того, не из-за личной привязанности, а за выполнение должностных обязанностей служащего) в качестве законного действия, которое исключает его беззаконие³⁵».

Следовательно, в дискуссии наблюдается коллизия норм в Положениях ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ и ст. 575 ГК РФ и соответственно из этого вытекает проблема управления на гражданской службе, одновременно борясь с динамикой коррупции.

В российской правовой доктрине попытки обосновать легитимность «обычных подарков или ценностей», врученные государственному служащему не были успешными. Следовательно, текущая ситуация в РФ заключается в том, чтобы легализовать небольшие взятки, которые можно интерпретировать как шанс брать скромные вознаграждения.

³⁵ Андреева В.И. «Современное трудовое законодательство: сложные вопросы и перспективы 2018 года». Особенности документирования трудовых отношений с отдельными категориями работников: бывшие госслужащие – как избежать штрафов по ст. 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, разъяснения Верховного Суда РФ, методические рекомендации Минтруда России. - Семинар от 05.02.2018 (Амурская обл., г. Благовещенск).

Вознаграждение является безвозмездной сделкой. В английском словаре Коллинза термин «безвозмездное» означает предоставление или получение без оплаты или обязательства. Очевидно то, что «объяснение любого определения в его филологическом смысле не может заменить смысл этого определения в юридическом аспекте для конкретного правового регулирования³⁶».

Тем не менее, судя по ситуации, мы можем прийти к выводу, что безвозмездность подарка не может ограничиваться его выплатой. Вознаграждение может быть в любой форме. Между тем передача подарка не может считаться безвозмездной, если действие of the doer (подарочный прием) представляет имущественный интерес для госслужащего. Следует отметить, что никто не дает вознаграждения и подарки государственным служащим в отношении их служебных обязанностей без особых причин. Вознаграждения подаются до или после удовлетворение запроса. Можем ли мы говорить о каких-либо платежах за конкретные действия государственных служащих в этом случае? Конечно, мы можем, хотя данный факт очень трудно доказать. Важно понимать, что вознаграждение государственному служащему дано не потому, что он «хороший человек», а из-за какого-то мотива.

В ст. 575 (1) (3) ГК РФ, дарение связано с официальной позицией государственного служащего или выполнением его служебных обязанностей. Вознаграждение может выражать благодарность, уважение и признательность (например, в виде цветов или коробки конфет) для быстрого и справедливого решения и урегулирование вопроса. Между тем, юрист Е.М. Витцман объективно подчеркивает, что «усердие» и «справедливое решение» - «обязанности должностного лица обеспечить соблюдение и

³⁶ Belle, N. 2013. «Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance». Civil Service Code of Standards and Behaviour - Public Administration Review 73(1), 143 – 153. // web: www.sipo.gov.ie

защиту законных интересов граждан, но не как дополнительный источник дохода³⁷».

По мнению правоведа В.А. Широкова та «разграничение подарка, врученного государственному служащему в соответствии с условиями дарения гражданского соглашения от действий, лежащих в сфере публичного права должна быть бескорыстность подарка (вознаграждения), который не вызван комиссией (или ожиданием комиссии) должностным лицом любого профессионального действия (бездействие) в пользу физического или юридического лица³⁸». Более того, В.А. Широков считает, что «вручение подарка государственному служащему должно соответствовать профессиональной этике - несоблюдение мер по разрешенному правонарушению и совершение другого действия (бездействия), в котором даритель или заинтересованное лицо, представляющее его, должно рассматриваться как взяточничество³⁹».

Если, принимая подарок, государственный служащий, как ожидается, не обернет в свою выгоду, такое действие считается вознаграждением и не влечет за собой какой-либо уголовной ответственности. Уголовная ответственность возникает только тогда, когда принимающий подарок совершает некоторые обязательства в интересах физического или юридического лица. Однако сфера применения статьи 575 (1) (3) ГК РФ исключает безразличие государственного служащего к вознаграждению.

Запретить дарение государственному служащему в случае выхода на пенсию или других традиционно принятых событий неприемлемо. В отсутствие символического (условного) вознаграждения за любые действия (бездействия) служащего за профессиональные или другие личные интересы физического или юридического лица этот запрет можно трактовать как

³⁷ Witseman, E.M. and C. R. Wise. 2014. "The Reformer's Spirit: How Public Administrators Fuel Training in the Skills of Good Governance." *Public Administration Review* 72(5), 710 – 720.

³⁸ Широков В.А. Противоречие законов как серьезное препятствие в борьбе со взяточничеством // Современное право. 2005. №4. С. 39–41

³⁹ Широков В.А. Незаконность и противоречия закона - серьезная помеха в борьбе с преступностью // Следователь. Федеральное издание. - М., 2007, № 6. - С. 19-21

безнравственный. Следовательно, подобные ситуации приветствуются, если они не выходят за рамки правового регулирования и охватывают общие правила гражданских норм, касающихся вознаграждения.

Дарение без предварительной договоренности с физическим или юридическим лицом определяет легитимность «обычного» подарка в рамках официальной должности или должностных обязанностей.

Характерной чертой взяточничества в его классическом смысле является условие действия (бездействие) путем получения вознаграждения. Но, если, по определению правоведа А.В. Малько, сослаться на принцип «не запрещенное законом дозволено⁴⁰», то приходим к выводу – действия служащего основательно законны.

Тогда, по мнению диссертанта, возникает вопрос, - если положения норм ст. 575 ГК РФ или положения, установленных для государственных служащих Федерального закона 79-ФЗ, касательно запретов, применяется только по гражданским делам – как должны мы трактовать нормы публичного (уголовного, административного) права?

В Уголовном кодексе РФ определение «взятки» не дается. В то же время в положении ст. 575 Гражданского кодекса РФ определяется сумма вознаграждения. Основной фактор, отличающий вознаграждение в гражданском праве от вознаграждения в публичном праве - это его безвозмездность. «Даритель» не ожидает никакой выгоды или рассмотрения решения в его пользу от должностного лица. Однако нельзя забывать, что при дарении физическое или юридическое лицо каким-то образом подает себе надежду на добрые благосклонности государственного служащего в будущем. Является ли такой подарок «с целью на будущее» в качестве взятки? Если в гражданском праве ожидание «дарителя» любого положительного решения от должностного лица не несет юридической ответственности юридической ответственности, то в сфере публичного права

⁴⁰ Матузов Н.И., Малько А.В. "Теория государства и права: учебник" // Юристъ, 245 с, 2004 – с.61

подарок государственному служащему после вынесения решения, даже если оно не выходит за пределы его обязанностей, но «даритель» надеется быть в добрых отношениях госслужащего, запрещается. В соответствии с уголовным законодательством, недостаточно простого факта предоставления или получения такой «помощи», необходимо доказать намерение «дарителя» или должностного лица дать или получить взятку. С моральной точки зрения такое «дарение» государственных служащих в рамках своих обязанностей нарушает репутацию государственной службы.

Вывод. В результате исследования конфликта интересов в российском законодательстве наблюдается коллизия норм: в Положениях Уголовного кодекса РФ минимальная сумма взятки не определена. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» определяет абсолютный запрет для гражданских служащих получать подарки и другие виды вознаграждения. Статья 575 Гражданского кодекса РФ допускает возможность для государственных служащих получать подарки от суммы не превышающих 3000 рублей при исполнении своих служебных обязанностей.

Ограничение норм права, в частности максимальной стоимости подарка до 3000 рублей создает возможность юридического злоупотребления («обойти» закон). Получение вознаграждения без предварительной договоренности с физическим или юридическим лицом является определяющим фактором легитимности «обычного» подарка государственным служащим в рамках своего должностного положения или выполнения своих должностных обязанностей.

Статус государственных служащих в Российской Федерации определяется в первую очередь Федеральным законом № 79-ФЗ.

Чтобы предотвратить распространение коррупции, диссертант предлагает принять во внимание опыт европейских стран, таким образом, исключить пункт 3 из ст. 575 (ч.1) ГК РФ. В настоящее время, опираясь на указанный пункт, государственный служащий может попытаться избежать

ответственность за принятие подарка, установив, что взяточничество не состоялось.

Кроме того, исключение указанного ГК РФ не означает, что государственным служащим будет запрещено принимать подарки в случае юбилея, выхода на пенсию или любое другое событие (случай), не связанные с их должностным положением или исполнением их служебных обязанностей. Очевидно, что такие ситуации будут проявляться, но они будут выходить за рамки специального (публичного) правового регулирования и подчиняться общим правилам гражданских норм, касающихся вознаграждений.

2.3. Поступление на гражданскую службу, служебный контракт. Особенности заключения, расторжения и прекращения служебного контракта

Российское трудовое законодательство распространяется на все трудовые отношения на территории Российской Федерации, независимо от правового статуса или происхождения работодателя и работника. Следовательно, трудовые отношения государственных служащих в первую очередь регулируется российским законодательством. Исключения могут быть трудовые отношения, предусмотренные международными договорами или специальными законами.

Основные положения, регулирующие трудовые отношения государственных служащих в Российской Федерации сосредоточены в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральном законе № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ». Правовые нормы, регулирующие трудовые отношения касательно служебного контракта гражданских служащих отражены в главе 5 (ст.23-ст.32) Федерального закона № 79-ФЗ.

Действующие нормативно-правовые акты (Федеральный закон, уставы и т.д.) являются частью условий занятости всех гражданских служащих,

копию необходимо предоставить каждому сотруднику при поступлении на гражданскую службу, где они должны подтвердить в письменной форме об ознакомлении. Необходимо предоставить сотрудникам возможность получить разъяснения по любому аспекту применения правовых норм. Нарушения условий найма государственного служащего может привести к дисциплинарным проступкам.

Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон № 79-ФЗ внес некоторые замечательные изменения в трудовом законодательстве. Наука трудового права развивается быстрыми темпами. Впервые в истории он вводит российское трудовое законодательство близко к стандартам государственного управления и экономики государства в целом. С каждым годом законодатель все более четко и целенаправленно проходит путь к этим стандартам. Сокращаются неопределенности в судебной практике со стороны всех участников процесса. Как и во всех аспектах российского законодательства, Положения Федерального закона № 79-ФЗ влекут за собой не только дисциплинарную, но и также административную и уголовную ответственность, что является неотъемлемой частью материального права.

В настоящее время вопрос о защите персональных данных стоит остро не только перед законодателем, но и также нанимателем. Для заключения служебного контракта наниматель требует согласие на обработку персональных данных сотрудника в соответствии с Федеральным законом № 152-ФЗ «О персональных данных». Однако Положения ст.26 закона №79-ФЗ, регулирующие особенности заключения служебного контракта не указывают на то, что претендент на должность обязан, подчеркиваю – обязан давать согласие на обработку своих персональных данных. Примечательно, что ст. 42 закона №79-ФЗ трактует правила обработки персональных данных служащего в соответствии с «Положением о персональных данных государственного гражданского служащего РФ»⁴¹

⁴¹ Указ Президента РФ от 30.05.2005 N 609 (ред. от 01.07.2014) "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела"

Возникает вопрос, является ли обязательным пунктом для претендента на должность при заключении служебного контракта давать согласие на обработку его личных данных? Имеет ли право служащий отказать в предоставлении его персональной информации, а также обработке, проверки, хранения и учета со стороны нанимателя? Статья 26 действующего федерального закона №79-ФЗ поясняет условия, перечень необходимых документов и алгоритм заключения контракта. Однако, с точки зрения магистранта, для устранения коллизии предлагается внести поправку (дополнить) в ст.26 закона №79-ФЗ: «обработка персональных данных гражданина является одним из условий заключения служебного контракта».

В настоящее время тема регулирования трудовых отношений государственных служащих начала изучаться более углубленно. Точка зрения «работа над улучшением государственного управления» и «работа на благо всего общества» несет запоздалый характер. Федеральный закон «О государственной службе РФ» был принят только в 2004 году. Между тем в настоящее время Россия занимает место «догоняющей» перед передовыми странами. Каковы наши действия, чтобы поддерживать государственных служащих, чтобы они были хорошо подготовлены к государственной службе, чтобы они были ориентированы на интересы граждан и социальную ответственность? Ответ на этот вопрос зависит от конкретных подходов (положений) к трудовым ресурсам управления государственной службы. Какие подходы к управлению трудовыми ресурсами при поступлении на гражданскую службу и заключении служебного контракта в российской государственной службе сохранились в настоящее время?

Целью диссертанта является возможность показать, что недавний приоритет в российской гражданской службе управления в течение последних пяти лет может быть определен как смесь мотивационного критерия оценки регулирования трудовых отношений, с тенденцией к

доминированию. Исследуем приоритеты нынешних критериев трудовых ресурсов управления государственной службы РФ. Проведем анализ проекта комплексной поправки к Федеральному закону от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Поправка была разработана законодателем в конце 2017 года, и в настоящее время она координирует с другими федеральными органами власти. Комплексная поправка описывает требования вступительного испытания при назначении на должность, разработка должностных инструкций (регулирование - нормативные акты) заключение служебных контрактов, введение индивидуальных планов профессионального развития, переквалификацию профессионального образования и обучения государственных служащих.

Рассмотрим проект поправки № 79-ФЗ, заверченный 28 декабря 2017 года. Определим нормы поправки, которые относятся к критериям регулирования трудовых отношений государственных служащих и кандидатов. Ссылка на описание поправки должна быть представлена в качестве таблицы 2.

Таблица 2. Таблица оценки (комплексная поправка к Федеральному закону РФ «О государственной службе»).

№	Содержание предлагаемой нормы от комплексной поправки к Федеральному закону № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»	Комментарий, объяснение экспертной оценки
1	Требования к квалификации должностей на государственной службе должны определять профессиональный уровень, необходимый для осуществления профессиональной деятельности гражданских служащих на данной должности (статья 12, часть 1 №79-ФЗ)	Для каждой должности устанавливаются профессиональные (компетентные) требования
2	Регламентируются 3 вида квалификационных требований к занимаемым должностям (статья 12, часть 2)	Все 3 вида квалификационных требований совместно определяют необходимый уровень квалификации сотрудника
3	Установлено содержание требований к квалификации в соответствии с группами и категориями рабочих мест (статья 12, часть 3)	В списке основных требований мы можем найти ключевые варианты: 1) личный опыт работы на должностях, связанных с областью ответственности за работу; 2) получение степени бакалавра или

		магистра по специальности и специальности (должности на государственной службе). Это определенно квалифицируется как требования конкретных профессиональных компетенций
4	Требования к функциональной квалификации должны включать требования к профилю профессионального образования, к опыту государственного служащего, к знаниям и навыкам, необходимым для выполнения обязанностей в соответствии с направлениями (специализациями) государственной службы (статья 12, часть 4)	Функциональные требования ориентированы на заслуги
5	Требования к специальным квалификациям должны включать требования к профессиональному образованию, его направлению и специализации для опыта государственного служащего в отношении знаний, навыков и профессиональных качеств, необходимых для выполнения обязанностей в соответствии с направлениями (специализациями) государственной службы (статья 12, часть 5)	Функциональные требования ориентированы на заслуги
6	Испытание, экзамен (система тестов) до выдвижения кандидатуры на должность должны выполняться с целью уточнения профессионального уровня кандидата (статья 27, часть 1, 2 №79-ФЗ).	Тестирование, испытательный срок
7	Испытание, экзамен (система тестов) могут быть исключены для кандидатов до выдвижения кандидатуры на должность, которые закончили надлежащую образовательную программу в соответствии с Соглашением об образовании между учебным заведением и государственным органом с обязательством получить должность в данном государственном органе после получения диплома (статья 27, часть 3, пункт 1).	Испытательный срок не требуется
8	Испытание, экзамен (система тестов) могут быть исключены для кандидатов, которые назначены в соответствии со случаями, специально разъясненными федеральными законами (статья 27, часть 3, пункт 3 №79-ФЗ).	Норма не может быть связана ни с одним из критериев управления трудовыми ресурсами на государственной службе
9	Чтобы заменить требование «стаж работы в любой должности на государственной службе» для выдвижения кандидатуры на вышестоящую должность с требованиями опыта работы на соответствующей	Более высокий уровень профессиональных требований

	должности профессиональной или специализации (статья 31, части 1, 2, пункты 1, 4, 5).	
10	Чтобы установить возможность расторгнуть служебный контракт на работу по инициативе нанимателя (статья 33, часть 1, пункт 4)	Могут быть любые причины и обстоятельства, что ущемляет права служащего
11	Включить право на профессиональное обучения государственных служащих и сохранение своей должности и заработной платы в течение периода обучения (статья 53, часть 1).	Концепция профессионального развития связана с подходом к мотивации

Данные таблицы 2 показывают, что проект Федеральной программы не является однородным. Если учесть очевидные теоретические исследования, можно прийти к выводу: нормы в проекте поправки к Федеральному закону №79-ФЗ относятся к усилению требований при поступлении на гражданскую службу и для заключения служебного контракта в значительной степени. На основании этого анализа, представленного в таблице 2, у нас появляется возможность выяснить критерии трудовых ресурсов и концептуализировать механизмы стратегического развития и управления, что могло бы создать ценность для регулирования трудовых отношений государственных служащих Российской Федерации.

Рассмотрим порядок возникновения регулирования правоотношений между сотрудниками научной деятельности и сотрудниками министерства образования и науки Амурской области. В статье 6.3 Федерального закона № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» разъяснены основные положения о требовании необходимых документов научных сотрудников, в частности об образовании или квалификации, об ученых степенях и званиях, что осуществляет переданные полномочия государства по вышеизложенным документам.⁴²

Если обратиться к правовому акту, в частности федеральному закону №79-ФЗ, то можно отметить, что в данном законе не установлены особенности заключения трудового контракта для указанной системы

⁴² Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" от 23.08.1996 N 127-ФЗ (последняя редакция).

правоотношений. В статье 12 данного акта законодатель не прописывает определенные сроки действия трудового контакта, а лишь ссылается на положения, установленные федеральным законом о конкретном виде государственной службы. В данной ситуации законодатель регулирует трудовые отношения в пользу нанимателя. Помимо стандартов и обязательных положений, закон содержит еще один механизм защиты служащего. На практике это происходит в тех случаях, когда срок действия служебного контракта не указывается или когда нет письменного соглашения. Но вопреки убеждениям некоторых профессоров трудового права, судебные споры по трудовому законодательству гражданских служащих не всегда бывают в пользу служащего. В реальности любой спор по трудовому праву в Российской Федерации решается в соответствии с нормами ГПК РФ (на основе гражданского права).

Следует отметить, что механизм заключения служебного контракта с исполнительным органом местного самоуправления в целом схож с механизмом, предусмотренным для госслужащих. Как отмечает положение статьи 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», для возникновения служебного отношения необходимо наличие как акта назначения на должность, так и служебного контракта, то есть необходим сложный юридический состав, как и в случае с субъектами.

Проведенные исследования позволяют прийти к выводу о том, что алгоритм поступления и назначения на государственную должность носит дифференциальный характер. Анализ и последовательность формирования правовых отношений при заключении служебного контракта предполагает отсутствие единообразного подхода к порядку формирования (назначения) кадрового состава.

Глава 3. Правовое регулирование присвоения классных чинов и аттестации государственных служащих Российской Федерации

3.1 Классные чины гражданской службы. Понятие, правовое значение, элементный состав их присвоения

В настоящее время совершенствованию системы государственной службы Российской Федерации придается большое значение. Программа (Концепция)⁴³ реформирования и развития государственной службы включает следующие задачи⁴⁴:

- обеспечить взаимосвязь различных видов государственной службы, в частности гражданской, военной, правоохранительной (ст. 2 Федерального закона №58-ФЗ от 27.05.2003 г.);

- внедрение Положений, согласно которым исполнение госслужащим своих должностных обязанностей учитывается при продвижении по службе, присвоении дипломатического ранга и классного чина.

Соответственно, рассмотрение концепции о понятии и правовом значении классного чина, элементах системы их присвоения следует начать определением таких правовых категорий, как «чин», «классный чин».

В учебниках по государственному управлению термин «чин» определяется как ранг, должностное звание, служебный разряд, присваиваемый госслужащему, с которым связаны определенные права и должностные обязанности.

В.И. Даль рассматривал чин как «степень жалованного служебного значения, достоинства, класс».⁴⁵

А.А. Гришковец трактует чин как «квалификацию лица, которое его имеет, точно указывает место госслужащего в служебной иерархии».⁴⁶

⁴³ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. // Текст Концепции официально опубликован не был.

⁴⁴ См. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)".

⁴⁵ Даль В.И. Большой иллюстрированный толковый словарь русского языка: современное написание: М.: Астрель: АСТ: Хранитель, 2007. С. 335.

Ю.П. Рябинин отмечает, что классный чин необходим не только для укрепления дисциплины, повышения авторитета должностных лиц, но и также отражает специальную квалификацию госслужащего, его должность, положение и стаж работы, его репутацию как служащего того или иного государственного органа. Ученый особенно поясняет необходимость точной регламентации порядка прохождения госслужбы, соответствия между классным чином госслужащего и занимаемой должности.⁴⁷

А.Ф. Ноздрачев трактует термин чин госслужащего, в качестве персонально присваиваемого по результатам аттестации или квалификационного экзамена. На этом основании чин (служебный разряд) соответствует служебному положению (замещаемой должности), уровню профессиональной и дополнительной специальной подготовки, выслуге лет, принадлежности к определенному ведомству и заслугам.⁴⁸

Рассмотрим нормативно-правовые акты – а) ФЗ-58 от 27.05.2003 г., б) ФЗ-79 от 27.07.2004 г., в) Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим, утвержденное Указом Президента РФ №113 от 01.02.2005 г.⁴⁹

В результате анализа, полагаем, что федеральное законодательство о государственной службе не содержит четкого определения классного чина. Закон Амурской области от 13.12.2006 № 261-ОЗ «О государственной гражданской службе Амурской области» определяет следующее понятие – «классные чины гражданской службы области (далее - классный чин) присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой

⁴⁶ Гришкoveц А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 152.

⁴⁷ Рябинин Ю.П. в соавторстве с Камзеевой Н.П. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко (Председатель редакционного совета Д.А. Медведев). СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008. С. 63.

⁴⁸ Ноздрачев А.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева, 2005 г. [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6, ст. 440.

должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы».

Рассмотренные определения позволяют идентифицировать основные и дополнительные характеристики чина, что в целом отражает значение правовой категории классных чинов и рангов.

Основные функции классного чина:

- классный чин может первым или очередным (п. 5 Указа Президента РФ №113);
- специальные звания и классные чины присваиваются лично (п.5 Указа Президента РФ №113, п.4 ст.47 Федерального закона №53-ФЗ);
- назначается в установленном законом порядке, который предусматривает последовательное присвоение с учетом сроков и прохождения службы (п.13);
- присваивается по замещаемой должности государственной службы и отражает должностное положение госслужащего (п.13);
- соответствует профессиональному уровню должностного лица (п.п. 8-13 Указа Президента РФ №113);

Дополнительные признаки классного чина:

- установление оклада за классный чин и его выплата в составе денежного содержания госслужащего;
- сохранение за госслужащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь;
- лишение присвоенного классного чина только по решению суда;
- учет при переводе гражданского служащего с гражданской службы на государственную службу другого вида, а также учет периода пребывания в классном чине при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы (п.3 ст.13 Федерального закона № 58-ФЗ).

Однако, исследовав судебную практику, магистрант считает спорным последний признак классного чина. Исходя из судебных решений, предусмотренная возможность учета имеющегося у гражданина воинского звания в случае поступления на гражданскую службу при присвоении ему классного чина отнюдь не означает, что гражданину должен быть присвоен классный чин, соответствующий имеющемуся у него воинскому званию.⁵⁰

1. Правовой статус классного чина.

Нормативная правовая основа для определения понятия классного чина учитывается в следующих аспектах:

а) Единый подход к определению названий классных чинов, присвоенных федеральным государственным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъектов РФ (ст.3 Федерального закона №58-ФЗ, ст.6 Федерального закона №79-ФЗ, ч.1 ст.5 Федерального закона №342-ФЗ).

17.12.2009 г. Федеральным законом № 322-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» внесены изменения о присвоении федеральным государственным гражданским служащим классных чинов с указанием на их принадлежность «Российской Федерации», государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации - на соответствующий «субъект Российской Федерации». На наш взгляд, такой список наименований чинов, с учетом двухуровневой структуры государственной службы, достаточно обоснован.

По мнению магистранта, такой подход к определению названия классных чинов должен включать не только соответствие чинов государственной службы с военными или специальными званиями, сотрудников юстиции или прокуратуры, но и соответствие с классными чинами государственной гражданской службы РФ. Отсутствие этих

⁵⁰ - <https://rospravosudie.com/court-blagoveshhenskij-gorodskoj-sud-amurskaya-oblast-s/act-558720171/>
- <https://rospravosudie.com/court-kirovskij-rajonnyj-sud-g-irkutskaja-irkutskaya-oblast-s/act-524149065/>

соответствий не только не способствует формированию единой правовой и организационной основы прохождения государственной службы, но фактически устраняет основной принцип прохождения службы.

б) Единые требования, установленные к административной процедуре присвоения классного чина.

Установленный Федеральным законом № 79-ФЗ порядок аналогичен с тем, что применяется на военной службе⁵¹ и на службе в ОВД.⁵² Однако на государственной гражданской службе поступление на должность определенной группы дает возможность госслужащему получить классный чин, минуя нижестоящие. Например, сотрудник, ранее не проходивший государственную службу или одаренный специалист после ВУЗа при назначении на «высокую» должность гражданской службы вправе претендовать на классный чин, соответствующий данной должности.

На основании статьи 11 Федерального закона № 79-ФЗ, присвоение классных чинов госслужащим возможно только по результатам квалификационного экзамена, проводимого по инициативе гражданского служащего.

Следует учитывать публично-правовой характер регулирования трудовых правоотношений, связанных с прохождением госслужбы, в частности отношения по присвоению классных чинов гражданским служащим, не указанным в федеральном законе. В связи с тем, что требования, предъявляемые законодательством к присвоению званий, чинов и рангов на различных видах госслужбы не являются едиными, могут возникнуть препятствия при поступлении (переводе) должностного лица на

⁵¹ О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, с изм., внесенным Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ, Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 7-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁵² . Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел: Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1575 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48. Ст. 6668.

иной вид государственной службы в части возможного приравнивания имеющего чина к соответствующему званию или рангу.

Магистрант полагает, если законодательство допускает присвоение классовых чинов без прохождения квалификационного экзамена, то соответствующие должностные лица могут быть лишены возможности присвоения им классного чина и начисления заработной платы за классный чин. Существующий пробел в федеральном законе определяется путем принятия региональных нормативных актов в порядке приоритетности на уровне определенных субъектов Российской Федерации, а также Указом Президента РФ №720 от 07.07.2011 г. «О внесении изменений в некоторые акты Президента РФ». При этом учитываются требования Положения о порядке присвоения и сохранения классовых чинов, утвержденного Указом Президента №113 от 01.02.2005 г.⁵³

Подобные нормативные правила закреплены законодательными актами Амурской области (ст. 66 Основного Закона (Устава) Амурской области № 40-ОЗ от 13.12.1995 г.)⁵⁴

Полагаем, образование кадрового состава государственной службы должно основываться на первичной (периодической) оценке профессионального уровня государственных служащих путем прохождения квалификационного экзамена. Эта административная процедура имеет свой собственный объективный механизм, который отличается от процедуры аттестации должностных лиц. Для этого необходимо выполнить определенные действия, по результатам которых принимается решение о присвоении госслужащему первичного (очередного) звания. Следовательно, присвоение первого и очередного классного чина, ссылаясь только на срок прохождения государственной службы, без аттестации и квалификационной оценки является неоправданным. Квалификационный экзамен проводится

⁵³ О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2011 г. № 720 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 24. Ст. 3408.

⁵⁴ Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. N 40-ОЗ. Принят Амурским областным собранием 16.11.1995г.

для оценки знаний, навыков и способностей должностного лица и является результатом реализации принципа профессионализма и компетентности, отражающего выполнение служащим своих обязанностей добросовестно на высоком профессиональном уровне.

По мнению магистранта, возможность прохождения гражданской службы без присвоения классного чина и прохождения аттестации по инициативе должностного лица не нацелены на укрепление профессиональной деятельности государственной службы и, следовательно, на профессионализме должностных лиц. Полагаем, такой подход противоречит статье 4 Федерального закона №79-ФЗ и не соблюдает принцип равных условий прохождения аттестации, независимо от должностного положения.

Для большинства госслужащих классный чин является отражением продолжительности службы, а установление заработной платы для классного чина несет функцию выплаты за выслугу лет.

Опрос сотрудников государственных субъектов Амурской области показал, что с принятием федерального закона, регламентирующего присвоение классных чинов без сдачи экзамена, снизилась нагрузка кадровых служб. Однако большая часть опрошенных утверждает, сдача на квалификацию не только дисциплинирует госслужащих, но и придает стимул для изучения законодательства о государственной службе. Делаем вывод, сдача квалификационного экзамена поднимает профессионализм, чувство соперничества, мотивацию труда сотрудников государственных органов.

2. Обязательное и последовательное присвоение классного чина в зависимости от условий прохождения аттестации.

Прохождение государственной службы влечет за собой обязанность присвоения классного чина сотруднику. Продвижение должностного лица в иерархии классных чинов ориентирует на условия профессионального роста в течение определенного нормативного периода. Иерархия системы классных чинов предусматривает прохождение всех ее элементов, в противном случае

система классных чинов теряет свое значение. Дополнительно снижается мотивация долгосрочного развития служебной карьеры. Нормативные акты в трудовом законодательстве устанавливают сроки перехода госслужащих в соответствующий классный чин. В большинстве случаев сроки не устанавливаются, тем самым задерживая присвоение очередного классного чина.

Исследовав законодательную практику субъектов РФ, можно отметить то, что сроки прохождения соответствующего классного чина госслужащих 3 и 2 класса зафиксированы - один и два года соответственно. При этом Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена, законодательные акты субъектов РФ не привлекают к ответственности нанимателя (уполномоченного субъекта), необоснованно задерживающего присвоение или направление представления к присвоению очередного классного ранга. Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена не содержит правовые нормы, определяющие сроки, в течение которых наниматель должен совершить вышеуказанные действия.

Опрос государственных служащих Амурской области, проведенный магистрантом, показывает, что 156 (74,8%) респондентов согласны с необходимостью установить фиксированные сроки для должностных лиц в порядке о присвоения классных чинов. В связи с этим, магистрант считает необходимым фиксировать в Положении о порядке присвоения классных чинов РФ и правила присвоения и сохранения классных чинов госслужащих субъектов РФ в законодательных актах субъектов Российской Федерации:

- срок присвоения очередного чина - 1 и 2 года, в случае неявки привлечь должностное лицо к дисциплинарной ответственности;
- срок принятия решения о присвоении классного чина должностному лицу – 2 рабочих дня.

3. Соответствие классного чина должностного лица.

Данный элемент положений присвоения классных чинов координирует соответствие классного чина занимаемой должности в целях сохранения

гражданской службы в качестве интегрированной иерархии. Определение приверженности классного чина направлено на регулирование трудовых отношений «начальник-подчиненный».

Статья 11 Федерального закона №79-ФЗ не определяет должностное положение госслужащего в иерархии должностей.

На основании ч. 1 статьи 11 Федерального закона № 79-ФЗ классные чины присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Учитывая, что должности высшей группы предусмотрены по трем категориям - «руководители», «помощники (советники)», «специалисты», то гражданские служащие, замещающие должности рассматриваемой группы независимо от их отнесения к определенным категориям, имеют право на одинаковый классный чин - действительный государственный советник РФ (субъекта РФ) 1, 2 или 3-го класса. Аналогичная ситуация, в силу положений предусмотренных ч.ч.3-7 статьи 11 Федерального закона № 79-ФЗ, складывается с присвоением классных чинов по главной, ведущей и старшей группам должностей гражданской службы как на федеральном, так и на региональных уровнях.⁵⁵

Следовательно, утверждение классных чинов без соответствия категорий должностей уменьшает значимость административно-правовой категории, создает неточность в определении должностного статуса, в формировании заработной платы госслужащего и различных квалификационных требований.

В дополнение, не обоснован подход к присвоению классного чина должностного лица. Данный метод не позволяет реализовать право служащего на очередной классный чин в установленный срок, а также

⁵⁵ Бушуева И.П., Богдан Н.Н., Зубов В.Е. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее // Управленческое консультирование. 2014. № 7 (67). С. 11.

несовместим с общими правилами, установленными для присвоения военных и специальных званий, а также дипломатических рангов.

В целях непрерывной мотивации карьерного продвижения гражданского служащего по лестнице классных чинов (обеспечения постоянного карьерного роста по горизонтали), предлагаем разработать концепцию (правила) присвоения классного ранга. При этом следует рассмотреть вопрос и об увеличении размера оклада за классный чин, величина которого в настоящее время составляет не более 5% от денежного содержания, что не позволяет рассматривать его в качестве действенного материального стимула и карьерного продвижения госслужащего. Присвоение классного чина должностных лиц предполагает способ развития карьерного роста и профессионализма должностного лица.

В результате исследований делаем вывод:

1. Рассматривая взаимосвязь различных видов государственной службы, в частности гражданской, военной, правоохранительной полагаем, что данный подход противоречит статье 3 Федерального закона №58-ФЗ, в соответствии с которой одним из основных принципов функционирования системы государственной службы подлежит единство правовых и организационных основ госслужбы. Положения, изложенные статьей 13 Федерального закона №58-ФЗ к присвоению званий, чинов и рангов на различных видах государственной службы, не являются едиными в их взаимосвязи. Соотношения чинов и званий не согласуются с положениями ст.11 Закона №78-ФЗ, ст.13 Закона №58-ФЗ, ст. 5 Закона №342-ФЗ и Приложениями к Указу Президента РФ №113, закрепляющие возможность учета не только чинов, званий и рангов.

2. Получены и разработаны совместные этапы развития системы присвоения классных чинов. В традиционной единой оценке присвоения классного чина должностному лицу придается значение на строгое разграничение между исследованием этапов и карьерным развитием сотрудников. Представленный подход к присвоению классных чинов

гражданских служащих связывает анализ потенциала сотрудника с самого начала прохождения службы и подчеркивает соответствие между целями государственного органа и профессиональной мотивации госслужащих. В частности, подход (концепция) представляет собой в диагностике и в развитии должностных лиц основную инновацию. Госслужащий - руководитель или ведущий специалист - курирует действия подчиненных, характеризует их сильные и слабые стороны, координирует служебную дисциплину.

Совместная разработка результатов с помощью опроса сотрудников вызывает, как описано выше, новое качество мотивации должностных лиц, обеспечивает стабильность и развитие в области управления трудовыми ресурсами государственной службы.

С учетом вышесказанного, необходимо закрепить:

- единые требования, установленные к административной процедуре присвоения классного чина;
- последовательность при присвоении классных чинов государственной гражданской службы.

Данные доводы по совершенствованию законодательства предоставляют возможность выработать единую систему соотношения классных чинов, рангов и званий на государственной службе.

Так как госслужащие при таком подходе присвоения классных чинов также более мотивированы совершенствоваться в профессиональном плане, в этом состоит не в последнюю очередь также отчетливое экономическое преимущество государства.

3.2. Аттестация гражданских служащих. Понятие, цели, виды, элементный состав ее проведения

Аттестация является универсальной технологией оценки кадров. Аттестация гражданских служащих рассматривает оценку профессионального уровня сотрудника на предмет соответствия его занимаемой должности в качестве основного метода и подхода к присвоению

классного чина. Порядок аттестации госслужащих строго регламентирован на законодательном уровне.

Понятие «аттестация госслужащего» выявляется в административном праве, при этом следует акцентировать внимание на то, что аттестация госслужащего не всегда соответствует методам аттестации сотрудников коммерческих организаций. Рассмотрим концепции ученых, характеризующее правовое понятие аттестации.

А.П. Жиров характеризует аттестацию как «установленную государством форму периодической проверки специальной трудовой правоспособности определенной категории работников и качества выполнения ими своей трудовой функции с целью установления соответствия аттестуемых занимаемой должности, повышения их профессионально-делового и морально-политического уровня, а также содействия администрации в улучшении подбора и расстановки кадров»⁵⁶

Свойство этой концепции заключается в том, что ученый рассматривает аттестацию как форму регулярного обзора, направленную на соблюдение и повышения профессиональных и моральных качеств, что немаловажно для государственного служащего, а также на формирование кадрового состава.

По мнению А.Д. Гавриленко, аттестация представляет собой установленный законом порядок периодической проверки теоретических знаний, практических навыков, способностей и реальных возможностей работника с целью определения соответствия его занимаемой должности, перспективы к дальнейшему перемещению (включению в кадровый резерв, понижение или повышение в должности).⁵⁷ Таким образом, автор представляет аттестацию в качестве процесса построения периодической проверки и отбора персонала, что немаловажно для развития карьерного роста госслужащего.

⁵⁶ Жиров А.П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 7.

⁵⁷ Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина (сущность, функции, значение) / Под ред. А.П. Шергина. Минск: Наука и техника, 1988. С. 188.

Ю.Н. Старилов подразумевает «деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры в целях выявления степени соответствия работника занимаемой должности проводит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности, результатами которой становятся оценка и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как аттестуемого работника, так и аппарата всего государственного органа»⁵⁸

Магистрант придерживается мнения Ю.Н. Старилова. При оценке измеряются все соответствующие характеристики требований к служебной деятельности государственных служащих. К ним можно отнести как специфические требования, так и требования общей деятельности, такие как характеристики в профессиональной сфере, в организации труда и карьерного роста. Со временем должностные требования могут изменяться, поэтому важными личностными качествами служащего являются гибкость, способность к обучению и развитию.

Важно подчеркнуть и то, что для дальнейшего выявления возможностей персонала применяются те методы, которые основаны на использовании заранее определенных, фиксированных сторон объекта оценки. Для того, чтобы определить удовлетворенность в профессиональной сфере и заинтересованность в продвижении по службе сотрудника, необходимо проводить сравнительный анализ трудового потенциала с личными и профессиональными интересами, потребностями и ценностями человека. Соответствующая аттестация поможет выявить потенциал должностных лиц.

Основным законом, на который ссылаются в ходе проведения аттестации, является Федеральный закон №79-ФЗ от 27.07.2004 г. "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Как

⁵⁸ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Диссертация докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 318.

объясняет нам статья 48 федерального закона №79-ФЗ, целью аттестации является определение соответствия госслужащего замещаемой его должности гражданской службы». Следовательно, аттестация целенаправленно устанавливает механизм продвижения по службе госслужащих путем присвоения системы классного чина посредством сдачи квалификационного экзамена и назначением на вышестоящую должность исходя из кадровых резервов, сформированных по результатам конкурса или аттестации.

Анализируя Положение о проведении аттестации (Указ Президента РФ №110) выявляются также и дополнительные цели:

- содействие формированию кадров государственной службы;
- повышение профессионального уровня госслужащих;
- рассмотрение вопросов, связанных с правом на замещение должности гражданской службы, штатном сокращении должностных лиц, условий изменения оплаты труда госслужащих.

С точки зрения правоотношений, вытекают следующие доводы: с помощью аттестационного экзамена должностных лиц субъекта РФ формируются сведения о наиболее важных задачах государственной службы, нормативных и законодательных актов, компетенциях, профессионализме госслужащих. Кроме профессионального образования и повышения квалификации, к основным требованиям можно отнести коммуникативные навыки, энтузиазм, лидерские качества, организаторские способности и аналитические навыки.

В совокупности аттестация должностного лица носит исследуемый характер, так как в большинстве случаев цель аттестации направлена на необходимость выявить проблему: нуждается ли государственный орган в сотруднике? Согласно статье 48 Федерального закона №79-ФЗ аттестационная комиссия ставит вопрос о дальнейшем продвижении по службе только в том случае, если по результатам аттестации сотрудник соответствует замещаемой должности. Следовательно, результаты

аттестации должны служить основным методом для последующего присвоения классного чина госслужащего.

На профессиональную производительность управления персоналом гражданской службы влияет множество критериев. В эпоху быстрых технологических изменений стабильные навыки управления персоналом искоренились. Государственные служащие должны быть хорошо подготовлены к новым задачам и условиям своей профессиональной деятельности. Если государственные служащие не способны управлять новыми технологиями, не проходят профессиональную переподготовку, некреативны, не мотивированы на качественную профессиональную деятельность, не готовы к непрерывной профессиональной подготовке, не способны сотрудничать с субъектами гражданского общества, не готовы использовать современное оборудование или программное обеспечение и другие высокотехнологичные ресурсы, то служащие не смогут выполнять свои постоянно возобновляемые обязанности надлежащим образом. Что касается государственного органа и, особенно, для правительства и его учреждений, осознание ключевой роли трудовых ресурсов сложилось довольно поздно из-за появления новой концептуальной ориентации - предоставления государственных услуг.

Актуальной проблемой является необходимость совершенствования системы аттестации государственных служащих с целью повышения эффективности их работы. Законодательство предусматривает несколько видов аттестации:

- 1) первичная и очередная (один раз в три года);
- 2) внеочередная, до истечения 3-х лет (ч.ч.5,6 ст.48 Федерального закона № 79-ФЗ, п. 4 Положения о проведении аттестации)

3) аттестация служащих, замещающих отдельные должности (ч.3 ст.48 Федерального закона № 79-ФЗ, п. 4 Положения о проведении аттестации (Указ Президента РФ №110).⁵⁹

По законодательству, государственные гражданские служащие обязаны один раз в три года пройти аттестацию. По мнению магистранта, правило проведения аттестации 1 раз в три года следует рассмотреть более детально, так как оно не устанавливает срок проведения первичной аттестации госслужащего с момента (даты) его назначения на замещаемую должность. Законодательство предусматривает категории служащих, аттестация которых может быть перенесена на другой срок.

Оценка служебной деятельности основывается на четырех критериях: 1) соответствие квалификационным требованиям по замещаемой должности; 2) участие в решении поставленных перед подразделением задач; 3) сложность выполняемой им работы; 4) ее результативность.⁶⁰

Хотелось бы добавить, оценка имеет большое значение для карьерного роста служащего, но не имеет отношения к вознаграждению или продлению служебного контракта. Российская Федерация, наряду с шестью странами ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) не включает в заработную плату производительность труда. Однако некоторые премии выдаются за выполнение особо важных и сложных заданий, и законопроект предлагает ввести премии за выполнение этих задач следующим категориям государственных служащих: «руководители» и «специалисты».

Общее правило о сроке проведении аттестации и требование, предусматривающее запрет на проведение аттестации госслужащих, проработавших в занимаемой должности гражданской службы менее одного года (п. «а» п. 3 Положения о проведении аттестации), не нарушается. В то же время полагаем, что аттестация должностных лиц до истечения

⁵⁹ Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 110 (ред. от 28.08.2015) "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации".

⁶⁰ Граждан, В. Д. Государственная гражданская служба : учебник для бакалавров / В. Д. Граждан. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2013.

трехлетнего срока приводит к неравной позиции для государственных служащих, проходящих очередную аттестацию. Следовательно, необходимо закрепить возможность проведения аттестации гражданского служащего, по истечении срока прохождения гражданской службы в замещаемой должности гражданской службы, установленного в соответствии со статьей 27 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

В совокупности требования, регламентирующие должностные качества и полномочия госслужащих закреплены федеральными законами, нормативно-правовыми актами, уставами субъектов РФ. Для концепции исследования большое значение имеет предварительно-детальный анализ требований к аттестации должностного лица. Для этого на первом этапе необходимо, точно определить сроки, задачи занимаемых должностей, разграничить возможности организации, разногласия полномочий в рамках должностных инструкций. Это позволит разработать метод и подход как можно более реалистично для типично профессиональных знаний и навыков.

На втором этапе важны факторы профессиональных требований, закрепленные законодательством РФ. Исходя из нормативных положений, актуально будет построить надежный метод и подход, который позволит измерить соответствующие должностные требования. Для этого более детально рассматриваются категории должностей государственных субъектов Амурской области: "руководители" и "специалисты".

1. Аттестация должностей субъектов РФ категории «руководители».

Руководители гражданской службы занимают высшую иерархию должностных лиц и несут ответственность руководства собственного отдела.

Аттестация руководящих должностей субъектов РФ происходит с одной стороны на основании необходимых профессиональных знаний и с другой стороны на основании оценки межличностных/социальных компетенций. Руководитель должен не только обладать профессиональными компетенциями, но и также иметь управленческие навыки, способность

руководить другими людьми, развивать видение и стратегию, ускорять процессы изменения и т.д.

Наличие необходимых компетенций можно хорошо определить с помощью экзаменов, устных или письменных тестов. На замещаемой должности госслужащий должен обладать «софт скилз» («мягкие навыки»), т.е. наличие и использование когнитивных, эмоциональных и моторных форм поведения, которые приводят в определенных социальных ситуациях на благоприятные трудовые отношения.

Требования к должностным полномочиям должны тщательно проверяться и оцениваться. Исследование может определить регулярность аттестации государственных субъектов РФ, профессиональный уровень замещаемых должностей госслужащих.

Однако, норму закона, согласно которой должностное лицо данной категории, работающее по срочному служебному контракту, имеет право не проходить аттестацию (п.3 ст.48 Федерального закона №79-ФЗ), магистрант считает неприемлемой. На основании этой точки зрения, были проведены исследования.

Исследуя группы государственных должностей Министерства образования и науки Амурской области, магистрантом были сформированы некоторые задачи и требования к личностным и профессиональным качествам для лиц, замещающих должности государственной службы категории «руководители».

Анализ данных задач и требований представлен в Таблице 3. Исходя из критериев, предоставленных в таблице 3, отметим в необходимости периодического проведения аттестации и оценки должностных лиц категории «руководители». Содержание предлагаемой нормы, в частности федерального закона №79-ФЗ (ст. 48, ч. 15, пп. 1,2) подразумевает по итогам аттестации возможность «признать» государственного служащего и включить в кадровый резерв на условиях прохождения конкурса. Основываясь на этом, предлагаем внести поправки п. 3 Положения о

проведении аттестации (Указ Президента РФ №110) и п.3 ст.48 Федерального закона №79-ФЗ, в частности, все должностные лица данной категории подлежат обязательной аттестации.

Таблица 3: Анализ должностных лиц, замещающие категорию «руководители»

Задачи	Требования
Стратегия к развитию государственного субъекта	<ul style="list-style-type: none"> - Разработка Федерального закона «О высшем образовании» - Знание и умение применять на практике Федеральных законов о госслужбе - Знание законодательства РФ, знание трудовых правоотношений, подзаконных актов РФ, устава, регламента - Способность к убеждению - Настойчивость - Ориентация на цель - Инновация / Визуализация - Целостное мышление / Нестандартный взгляд - Умение вести переговоры
Распределение ресурсов и должностей	<ul style="list-style-type: none"> - Знание законодательства РФ, знание трудовых правоотношений, подзаконных актов РФ, устава, регламента - Ответственность, чувство справедливости, оптимальное использование ресурсов и мест - Открытость - Проявление интереса к другим специальностям.
Руководство и управление	<ul style="list-style-type: none"> - Урегулирование «конфликта интересов», «личной заинтересованности» - Предотвращение «конфликта интересов», «личной заинтересованности» - Дипломатичность, навыки ведения переговоров - Сила убеждения - Настойчивость - Лидерские качества
Сотрудничество с другими комитетами	<ul style="list-style-type: none"> - Настойчивость - Сила убеждения - Коммуникативные навыки - Ориентация на цель - Готовность к кооперации
Представительство субъекта	<ul style="list-style-type: none"> - Дипломатичность, навыки ведения переговоров - Коммуникативные навыки, навыки презентации - Целостное мышление / Умение взглянуть в более широкой перспективе - Общие знания
Обеспечение качеством	<ul style="list-style-type: none"> - Знания и опыт государственных операций - Организаторские способности - Знание методов эмпирических социальных исследований

2. Аттестация должностей субъектов РФ категории «специалисты».

Данная категория должностных лиц играет немаловажную роль в управлении государственного субъекта РФ. Эта должность классифицируется по-разному в иерархии гражданских служащих.

Известно, что не только «руководители» в качестве носителей основных задач принимают ключевую роль для государственного управления. Также функции уровней управления субъектов РФ от центральных министерств и административных ведомств становятся все более важными, вследствие того, что имеют значимое влияние на общие условия, влияющие на основной процесс исследования и управления.

Исследуя группы государственных должностей Министерства образования и науки Амурской области, магистрантом были сформированы некоторые задачи и требования к личностным и профессиональным качествам для лиц, замещающих должности госслужбы категории «специалисты».

Анализ данных задач и требований представлен в Таблице 4.

Таблица 4: Анализ должностных лиц, замещающие категорию «специалисты»

Задачи	Требования
Кадровая работа	<ul style="list-style-type: none"> - Знание и умение применять на практике Федеральных законов о госслужбе - Знание законодательства РФ, знание трудовых правоотношений, подзаконных актов РФ, устава, регламента - Уведомлять нанимателя о фактах коррупционного правонарушения - Финансовая грамотность - Знания и опыт государственных операций - Аналитические способности
Общественная работа	<ul style="list-style-type: none"> - Организаторские способности - Коммуникативные навыки
Координация/ Информация/ Организация	<ul style="list-style-type: none"> - Организаторские способности/ Управление информацией - Знания и опыт государственных операций - Организаторские способности
Дополнительные задачи	<ul style="list-style-type: none"> - Повышение квалификации и переподготовка - Целостное мышление/ Умение взглянуть в более широкой перспективе - Инновация/ Визуализация

Исходя из критериев, предоставленных в таблице 4, предоставляется возможность выдвинуть требования к должностному лицу субъекта РФ и провести сравнительный анализ оценки и аттестации. В критических ситуациях («критические инциденты») рекомендуем взять интервью (провести опрос) у руководителя или специалиста, составить распорядок дня (план-график) на определенный период или разработать его на общих семинарах, конференциях. Содержание предлагаемой нормы, в частности федерального закона №79-ФЗ (ст. 48, ч. 16, пп. 1,2) предполагает возможность по итогам аттестации направить служащего на обучение (дополнительное профессиональное образование, бакалавриат, магистратура) за счет средств государства.

На основании анализа магистрант предлагает обязать должностное лицо категории «специалисты» проходить аттестацию при заключении служебного контракта и вовремя испытательного срока, а также добавить данную точку зрения в пункты ст. 27 и ст.48 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

Для этого исследования на разные государственные должности были применены различные методы, в том числе и опрос госслужащих, чтобы определить: критически важные ситуации, требования к сотрудникам, а также конкретно наблюдаемые компетентные отношения.

Если должностное лицо является «руководителем», то согласно п. 16 Положения о проведении аттестации (Указ Президента РФ №110) дополнительно следует предоставить письменную информацию к задачам, чтобы оценить, насколько эта кандидатура соответствует заявленной должности, тем самым расширяя возможность оценки и аттестации данной должности.

Если должностное лицо является «специалистом», то согласно п. 16 Положения о проведении аттестации (Указ Президента РФ №110) можно провести устное собеседование.

По мнению магистранта, Положения Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» касательно аттестации и оценки гражданских служащих заслуживают достаточного внимания. Более детально можно выделить некоторые нормы вышеуказанного закона и провести соответствующую оценку и выделить ряд критериев:

1. Существуют другие (новые) меры по профессиональному развитию государственных служащих, которые включают такие формы - выполнение обязанностей на временных должностях в других государственных органах, в качестве семинаров, обучения, групповых консультаций, индивидуальное самообразование (статья 62 закона №79-ФЗ). Поскольку самообучение включено в эти меры, оно объясняется критерием к мотивации.

2. Терминология «стаж работы или опыт работы в направлении специальности профессионального образования» (статья 60, части 5, 9 закона №79-ФЗ). Трактовка требования профессионального образования определено связана с критерием профессиональной компетентности.

3. Система соглашений между государственным органом и университетами (государство платит за обучение студентов) на основе конкурсного отбора заявок студентов (или государственных служащих), которые уже обучаются на соответствующих программах бакалавриата / магистратуры (статья 61, часть 2 закона №79-ФЗ) несет более высокий уровень профессиональных требований.

4. Профессиональное развитие государственных служащих направлено на:

- поддержку профессиональной квалификации государственных служащих на уровнях, соответствующих их профессиональной компетенции;
- повышение профессиональных качеств государственных служащих, в том числе состоящих в кадровых резервах, а также государственных служащих, обладающих новыми профессиональными знаниями и навыками (компетенциями) (статья 62, часть 1 закона №79-ФЗ). В данном случае норма

предполагает требования к профессионально-квалификационному критерию, наличие новых профессиональных знаний и навыков, мотивацию служащих.

5. Обучение кадрового состава и поддержание мер по профессиональному развитию государственных служащих в соответствии с программами по профессиональному развитию государственных служащих (статья 62, часть 2 закона №79-ФЗ). Данная концепция профессионального развития связана с подходом к мотивации.

6. Список мероприятий по профессиональному развитию государственных служащих, включая меры практического характера (консультирование, проверка выполнения других обязанностей и т.д.) (статья 62, часть 4 закона №79-ФЗ). Такие меры направлены не только на поддержку деятельности текущих должностей, а на профессиональное развитие, что соответствует критерию к мотивации.

7. Требования к необходимому уровню высшего профессионального образования государственных служащих в соответствии с их должностями (статья 62, части 1, 2, 3 закона №79-ФЗ). Положение нормы можно соотнести к требованию «высшее профессиональное образование» для государственных служащих в соответствии с их текущими должностями, т.е. принять критерий «профессиональные компетенции».

8. Индивидуальный план профессионального развития государственных служащих является основой государственной программы по профессиональному развитию государственных служащих (статья 62, части 3, 4, 5 закона №79-ФЗ). Комментируем: индивидуальный план профессионального развития государственных служащих формирует направления профессионального развития государственной службы, а программу правительственного органа по профессиональному развитию государственных служащих невозможно подготовить без учета мотивации государственных служащих.

9. Детальные требования к программам профессиональной подготовки государственных служащих устанавливаются в соответствии с занимаемыми

должностями (статья 62, части 1-6 закона №79-ФЗ), что позволяет более высокий уровень профессиональных требований.

10. Цели, требования и формы развития государственных служащих, состоящие в кадровом резерве, а также для продвижения карьерного роста государственных служащих (статья 62, части 1 - 4 закона №79-ФЗ). В данном положении, институт практического консультирования может быть использован как для улучшения текущей деятельности, так и для профессионального развития служащих.

11. Организация мероприятий по профессиональному развитию государственных служащих устанавливается на основании заявлений государственного органа (статья 63, части 1, 2, 3 закона №79-ФЗ). В данном случае, государственный заказ представляет собой сочетание критериев «профессиональная компетентность и мотивация» к управлению человеческими ресурсами на государственной службе.

В последние годы становится все более популярным направлять служащих на учебные курсы. В среднем, курсы о повышении квалификации занимают обучение от 7 до 10 дней в год. Следует добавить, в Амурской области, при поступлении на работу, практически все государственные служащие предварительно проходят обучение на замещаемую вакантную должность.

Аттестация профессиональной мотивации требует не только оценки мотивации в отношении конкретной должности, но и также оценки профессионального развития потенциала служащего, способность достигать вышестоящих должностей, способность приобретать компетенции для новых профессиональных обязанностей и готовность обновить знания.

Основная цель – показать то, что мотивация служащего является более фундаментальной профессиональной характеристикой, чем нынешний уровень его профессиональной квалификации и компетенции. Для государственной службы «правильная мотивация» гарантируется системой

стимулов, организованных для создания некоторых «актуальных» приоритетов реальной жизни госслужащего, прежде всего социальная преданность, альтруистические мотивы, честность и «чист на руку», уважение прав и достоинств человека, социальное удовлетворение.

«Неправильные» приоритеты: накопление личного богатства без каких-либо моральных ограничений и обязательств, склонность к коррупции; злоупотребление должностными полномочиями, вкус к внештатной деятельности, социальное неприятие, намерение эксплуатировать нижестоящих должностей, попытки избежать инновационной активности в поиске решений для реальных проблем, чрезмерная самооценка.

В настоящее время тема профессиональной мотивации персонала на государственной службе стала изучаться более углубленно.

Система профессионального образования и обучения, основанная на профессиональном подходе, должна строиться на основе разработки профессиональных навыков. Крайне важно учить сотрудников не только теоретической части компетенции, но и обучать их практическим навыкам и развивать конкретные должностные обязанности.

Вывод. Предлагаем внести следующие изменения в алгоритм проведения аттестации государственных гражданских служащих:

1) Увеличение количества критериев, с помощью которых происходит оценка служебной деятельности. Внесение качественных (организаторские способности, знания и опыт государственных операций) и количественных параметров (количество часов, финансы) сможет заметно улучшить процесс аттестации. Но необходимо учитывать специфику работы конкретного государственного гражданского служащего, так как некоторые критерии могут быть совершенно неактуальными и не нести значимой роли.

2) Внедрение креативного подхода в процесс аттестации (презентация SWOT-анализа, деловые игры). Это позволит раскрыть творческий потенциал работника и его компетентность, а руководителю рассмотреть предложенные решения имеющихся проблем в организации.

3) Результаты аттестации должны включать в себя не только вынесение решения комиссии о соответствии/не соответствии замещаемой должности, но и мотивировать сотрудника к улучшению показателей (прохождение дополнительных обучающих курсов, предложение о переводе в другой отдел).

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым в Федеральном законе от 27.07. 2004 г. № 79-ФЗ, а также в Положении о проведении аттестации рассмотреть:

1) Возможность проведения аттестации гражданского служащего, по истечении срока прохождения гражданской службы в замещаемой должности гражданской службы, установленного в соответствии со статьей 48 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

2) Варианты решений, принимаемых аттестационной комиссией и представителем нанимателя по результатам внеочередной аттестации, проведенной по решению представителя нанимателя после принятия им в установленном порядке решения об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

3) Внести поправки п. 3 Положения о проведении аттестации (Указ Президента РФ №110) и п.3 ст.48 Федерального закона №79-ФЗ, в частности, о том, все должностные лица категории «руководители» подлежат обязательной аттестации.

4) Возможность проведения аттестации при заключении служебного контракта и во время испытательного срока должностным лицам категории «специалисты», добавить пункты в ст. 27 и ст.48 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

5) Традиционные лекции и семинары должны быть заменены инновационными интерактивными методами и технологиями. Способность самостоятельно находить информацию, анализировать ее, генерировать аутентичные идеи и оригинальные концепции, принимать правильное, оптимальное и своевременное решение (участвовать в его разработке) для

эффективного выполнения задач важнее владения ограниченным набором компетенции, которые быстро становятся архаичными. Профессиональное образование и подготовка должны стать непрерывными и должны постоянно поддерживать карьерный рост служащих.

Заключение

В результате диссертационного исследования делаем выводы:

1. Разработка законов и нормативных актов государственной службы основывается на историческом опыте России - не только советского периода, но и Российской империи.

2. Основными нормативными актами, регулирующие трудовые отношения госслужащих являются Конституция РФ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ». Законом №79-ФЗ закреплены общие нормы и правовые принципы для всех видов государственной службы. Однако, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» устанавливает нормативные основы всех видов государственной службы не полном объеме. Основной вопрос о разграничении законодательных полномочий в области государственной службы между Российской Федерацией и ее субъектами остается нерешенным. Эти пробелы в законодательстве повлияли на принятие особых решений Конституционным судом РФ и Верховным судом РФ. При исследовании норм Федерального закона нельзя не отметить амбивалентность в отношении их реализации.

3. На сегодняшний день отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий трудовые отношения государственных служащих. Создание единой системы обеспечит единообразие в применении и толковании норм права в сфере трудовых отношений государственной службы.

4. Рекомендуется внести точность, ясность и прозрачность Федерального закона №79-ФЗ об ограничениях, связанных с дееспособностью служащих или медицинским освидетельствованием при поступлении на гражданскую службу. А также внести ясность и прозрачность положений Приказа №984-н Министерства здравоохранения РФ, в частности предъявление медицинского заключения для замещения государственной должности или формирования кадрового резерва

гражданской службы приемлемо только после собеседования, согласования претендента на должность, проверки его персональных данных и утверждения на должность.

5. Предлагается дифференцировать понятия ограничений и запретов, устанавливаемых для госслужащих, так как в настоящее время данные термины смешиваются

6. Предлагается внедрение СЭД, единого нормативного акта регулирования трудовых отношений, который систематизирует налагаемые на госслужащих запреты и ограничения, закрепленные в актах различного уровня. Эта система разрешит исключить частичное принятие норм и их повторения.

7. Чтобы предотвратить распространение коррупции, урегулировать «конфликт интересов» рекомендуем принять во внимание опыт европейских стран, таким образом, исключить пункт 3 из ст. 575 (ч.1) ГК РФ. В настоящее время, опираясь на указанный пункт, государственный служащий может попытаться избежать ответственность за принятие подарка, установив, что взяточничество не состоялось.

8. Статья 26 действующего федерального закона №79-ФЗ поясняет условия, перечень необходимых документов и алгоритм заключения контакта. Для устранения коллизии предлагается внести поправку (дополнить) в ст.26 закона №79-ФЗ: «обработка персональных данных гражданина является одним из условий заключения служебного контракта».

9. Нормы в проекте поправки к Федеральному закону №79-ФЗ от 28.12.2017 относятся к усилению требований при поступлении на гражданскую службу и для заключения служебного контракта в значительной степени.

10. Рассматривая Положения, изложенные статьей 13 Федерального закона №58-ФЗ к присвоению званий, чинов и рангов на различных видах госслужбы (гражданской, военной, правоохранительной), делаем вывод, что

они не взаимосвязаны. В ходе исследования предложено закрепить единые требования и последовательность к присвоению классного чина.

11. Получены и разработаны совместные этапы развития системы присвоения классных чинов. В традиционной единой оценке присвоения классного чина должностному лицу придается значение на строгое разграничение между исследованием этапов и карьерным развитием сотрудников. Представленный подход к присвоению классных чинов гражданских служащих связывает анализ потенциала сотрудника с самого начала прохождения службы и подчеркивает соответствие между целями государственного органа и профессиональной мотивации госслужащих.

12. Предложено внести более креативный подход в алгоритм проведения аттестации госслужащих, это позволит не только проверить компетентность сотрудника, но и развить его творческий потенциал.

13. Традиционные лекции и семинары должны быть заменены инновационными интерактивными методами и технологиями. Способность самостоятельно находить информацию, анализировать ее, генерировать аутентичные идеи и оригинальные концепции, принимать правильное, оптимальное и своевременное решение (участвовать в его разработке) для эффективного выполнения задач важнее владения ограниченным набором компетенции, которые быстро становятся архаичными. Профессиональное образование и подготовка должны стать непрерывными и должны постоянно поддерживать карьерный рост служащих.

Список используемой литературы

Нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – ст. 4398.
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Парламентская газета – 31.07.2004. – № 140–141.
3. Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 38, ст. 5604.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002.
5. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч.1). – ст. 6228.
6. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция от 29.12.2017)
7. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. - № 10. - ст.1152.
8. Федеральный закон от 27 июня 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. – 31.07.2006. - № 31 (1 ч.). - ст. 3451.

9. Указ Президента РФ от 30.05.2005 N 609 (ред. от 01.07.2014) "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела"

10. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке обращения граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - ст. 2060.

11. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 05.12.2017).

13. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" (с изменениями и дополнениями).

14. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 31.12.2017) с изменениями, вступившими в силу с 11.01.2018.

15. Указ Президента РФ от 18.05.2009 N 559 (ред. от 19.09.2017) "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы.

16. Указ Президента РФ от 01.07.2010 N 821 (ред. от 19.09.2017) "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов".

17. Закон Амурской области от 13.12.2006 №261-ОЗ «О государственной гражданской службе» (с изменениями на 05.09.2017).

18. Федеральный закон "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 30.11.2011 N 342-ФЗ (последняя редакция).

19. Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" от 23.08.1996 N 127-ФЗ (последняя редакция).

20. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)".

21. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6, ст. 440.

22. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, с изм., внесенным Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ, Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 7-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

23. Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел: Указ Президента Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1575 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48. Ст. 6668.

24. Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 110 (ред. от 28.08.2015) "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации".

Судебные решения:

25. Судебное решение Благовещенского городского суда, ссылка: <https://rospravosudie.com/court-blagoveshhenskij-gorodskoj-sud-amurskaya-oblast-s/act-558720171/>

26. Судебное решение Кировского районного суда г. Иркутска <https://rospravosudie.com/court-kirovskij-rajonnyj-sud-g-irkutska-irkutskaya-oblast-s/act-524149065/>

Научная и учебная литература:

27. Козбаненко В.А. Правоведение: учебник / Под общей ред. В.А. Козбаненко. - 3-е изд. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2006. - 107 с.

28. Демин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / А. А. Демин. - 10-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2016. - 354 с.

28. Ленин В.И. Полное собрание сочинений, изд. 5-ое, т. 34, стр. 287-330. Напечатано 01 (14) октября 1917 г. в журнале "Просвещение" № 1 – 2. Воспроизведено по тексту в издании: Издательство политической литературы: М-1969.

29. Демин А.А. Государственная служба в Российской Федерации: учебник для магистров / А. А. Демин. — 8-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. — 425 с. Серия: Магистр. ISBN 978-5-9916-2919-5 (Издательство Юрайт) ISBN 978-5-9692-1474-3 (ИД Юрайт)

30. Теория государства и права [электронный ресурс]: учебник / А.А. Гогин, Д.А. Липинский, А.В. Малько. – М.: Проспект, 2014 - <http://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785392130405.html>

31. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С. 155.

32. Ловков М.И. Об отдельных запретах и ограничениях прав работников государственных корпораций. Журнал "Право. Журнал Высшей школы экономики", N 1, январь-март 2017 г., с. 59-68.

33. Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права/ под. ред. М.Н. Марченко. – Казань: изд-во Казанского университета, 1987. – С. 157.

34. Маковецкая, М.Г. Понятие правовых ограничений прав и свобод человека // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – М., 2012. – № 6 (1). – С. 236.

35. Кузнецов, К.В. Роль правовых ограничений в системе российского публичного права // Известия Иркутской государственной экономической академии. – Иркутск, 2012. – № 5. – С. 119.

36. Широков А.В. В.И. Противоречие законов как серьезное препятствие в борьбе со взяточничеством // Современное право. 2005. №4. С. 39–41

37. Широков В.А. Несовершенство и противоречия закона - серьезная помеха в борьбе с преступностью // Следователь. Федеральное издание. - М., 2007, № 6. - С. 19-21

38. Чиканова, Л.А. Правовая природа запретов и ограничений, установленных Трудовым кодексом РФ для отдельных категорий граждан / Л.А. Чиканова // Хозяйство и право. - 2016. - № 4. - С. 3-11

39. Хабибулин, А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. – 2007. - № 2. – С. 47.

40. Даль В.И. Большой иллюстрированный толковый словарь русского языка: современное написание: М.: Астрель: АСТ: Хранитель, 2007. С. 335.

41. Рябинин Ю.П. в соавторстве с Камзеевой Н.П. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко (Председатель редакционного совета Д.А. Медведев). СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008. С. 63.

42. Бушуева И.П., Богдан Н.Н., Зубов В.Е. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее // Управленческое консультирование. 2014. № 7 (67). С. 11.

43. Баширов А.Н. Право граждан на равный доступ к государственной гражданской службе и механизм его реализации. Вестник Московского государственного университета. Серия 26. Государственный аудит. Издательство: Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (Москва). ISSN: 2001-7385, 2011. С. 19-32

44. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров / В.Д. Граждан. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013

45. Гришковец А.А. Право государственного служащего на продвижение по службе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 152.

46. Жиров А.П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 7.

47. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Диссертация докт. юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 318.

48. Матузов Н.И., Малько А.В. «Теория государства и права»: учебник / Юристъ, 245 с, 2004 – с. 61

49. Султыгов М.М. Запрет как метод правового регулирования: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Султыгов М.М. 12.00.01. - Санкт-Петербург, 1996. – С. 122.

50. Севрюгин, К.В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Севрюгин Константин Викторович. – Тюмень, 2011. – С. 16

Электронные ссылки:

51. Ноздрачев А.Ф. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева, 2005 г. [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

52. Ноздрачев, А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. – 2016. - № 3 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/57212188/#ixzz54u5KSrlY>

53. Шалаев, А.В. Указ. соч. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» Электронный ресурс: <https://zona.media/article/2016/29/08/fskn-vs-mvd>

54. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. Сайт - <http://rosstata.ru/>; <http://www.gks.ru/>. Амурская область: <http://amurstat.gks.ru/>

Иностранные источники:

54. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. VII, No. 1, Summer 2014 / The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe // Editor-in-chief. Juraj Nemes, Masaryk University, Brno, Czech Republic.

55. Hellevig J., Usov A., Katyshev I. Awara Russian Tax Guide / Jon Hellevig, Usov A., Katyshev I. // Awara Group, 2014. - Awara Russian Labor Law Guide, 2014// Publisher: Awara Group, Moscow, Russia.

56. The Prosecutor General's office of the Russian Federation russian prosecution service: action against corruption // Website: www.genproc.gov.ru

4. Belle, N. 2013. «Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance». Civil Service Code of Standards and Behaviour - Public Administration Review 73(1), 143 – 153. // web: www.sipo.gov.ie

57. Dr. Timo Aarrevaara Restructuring Civil Service in Russian Public Administration / Ministry of Finance Public Management Department Helsinki 1999 // Research Reports 17/99

58. Chih-Wei, H., Y. Kaifeng, F. Kai-Jo. 2011. «Motivational Bases and Emotional Labor: Assessing the Impact of Public Service Motivation». // Public Administration Review 72(2), 241 – 251.

59. Witseman, E.M. and C. R. Wise. 2014. “The Reformer’s Spirit: How Public Administrators Fuel Training in the Skills of Good Governance.” Public Administration Review 72(5), 710 – 720.

59. Bar-On, R., Maree, J. G. & Elias, M. J. (Eds.). (2007). Educating people to be emotionally intelligent. Kutafin University Law Review, Westport, CT: Praeger.

60. Elliott, S. N., Gresham, F. M., Frank, J. L. & Beddow III, P. A. (2008). Intervention validity of social behavior rating scales. *Assessment for Effective Intervention*, 34, 15-24

61. Gollwitzer, M., Banse, R., Eisenbach, K. & Naumann, A. (2007). Effectiveness of the Vienna social competence training on explicit and implicit aggression. *European Journal of Psychological Assessment*, 23, 150-156.

63. Meijer, S. A., Sinnema, G., Bijstra, J. O., Mellenbergh, G. & Wolters, W. H. G. (2000). Peer interaction in adolescents with a chronic illness. *Personality and Individual Differences*, 29(5), 799-813.

64. Mundy, P., Delgado, C., Block, J., Venezia, M., Hogan, A. & Seibert, J. (2003). A Manual for the Abridged Early Social Communication Scales (ESCS). Unpublished manuscript, Coral Gables, University of Miami.

65. De Shazer, S. (1991). Putting Difference to Work. «The American Lawyer» (Law.com), New York: Norton

66. Cooperrider, D.L., Whitney, D. (2005). Appreciative Inquiry: A Positive Revolution in Change. http://de.wikipedia.org/wiki/Appreciative_Inquiry

67. Eisele, D. (2010). Tests in der Managementdiagnostik. Persönlichkeitstests unter der Lupe. In: Personalführung 10/2010

68. Sarges, W. (Hg.) (2000). Management–Diagnostik (3. Auflage). Göttingen: Hogrefe. <http://www.dgfp.de/perdoc/document.php?id=85384>

69. Cooperrider, D.L., Whitney, D. (2005). Appreciative Inquiry: A Positive Revolution in Change. http://de.wikipedia.org/wiki/Appreciative_Inquiry

70. 5 Schein, E. (2004). Karriereanker – Die verborgenen Muster in Ihrer beruflichen Entwicklung. Darmstadt: Lanzenberger Dr. Looss Stadelmann Verlags GmbH

71. Hossiep, R. / Paschen M. (2003). BIP, Das Bochumer Inventar zurberufsbezogenen Persönlichkeitsbeschreibung (BIP) (2. Auflage).Göttingen:Hogrefe

72. Hossiep, R. / Paschen M. (2003). BIP, Das Bochumer Inventar zur berufsbezogenen Persönlichkeitsbeschreibung (BIP) (2. Auflage). Göttingen:Hogrefe

Неопубликованные источники:

73. Постановление №2752 ГД ФС «О проекте Федерального закона№85554-3» 17.02.2002. «Кодекс поведения государственных служащих РФ». Кодекс не вступил в силу.

74. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. // Текст Концепции официально опубликован не был.