

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

Институт Права

кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01. Юриспруденция  
«Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления»

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему Государственный служащий: проблемы льгот и привилегий

Студент(ка)	<u>Т.Е. Творцов</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)
Научный руководитель	<u>Д.А. Липинский</u> (И.О. Фамилия)	_____	(личная подпись)
Консультанты	_____	_____	(личная подпись)
	_____	_____	(личная подпись)

Руководитель магистерской  
программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский \_\_\_\_\_  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия ) (личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина \_\_\_\_\_  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия ) (личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2017

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Государственная служба.....	6
1.1 Понятие и виды государственной службы.....	6
1.2 Понятие государственного служащего и его правовой статус в РФ...11	
1.3 Понятие льготы и привилегии. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственного служащего.....	21
Глава 2. Проблемы льгот и привилегий государственного служащего.....	39
2.1 Проблема реализации прав и гарантий государственного служащего и пробелы в служебном праве.....	39
2.2 Ограничения и запреты, связанные с государственной службой.....	57
2.3 Вопросы правового регулирования института защиты государственного служащего, уведомившего о факте коррупционного поведения.....	67
Глава 3. Пути реализации государственных гарантий и прав государственного служащего.....	80
3.1 Государственные гарантии при увольнении.....	80
3.2 Право государственного служащего на включение в стаж времени нахождения на военной службе.....	92
3.3 Обеспечение жильем гражданского персонала и государственных служащих на примере проекта Приказа Министра обороны РФ.....	101
Заключение.....	109
Список литературы.....	111

## **Введение**

Одним из видов социальной деятельности людей является служба в государственных и общественных организациях, государственных органах. Служба государству тесно связана с самим государством и его ролью в целом жизни общества. Она является одной из сторон деятельности государства по организации, а также правовому регулированию личного состава государственных органов.

Организирующая деятельность государства охватывает самые разнообразные сферы жизнедеятельности общества и в связи с этим государственная служба регулируется как нормами административного права, так и нормами других отраслей права. От зависимости направленности деятельности государственного служащего порождаются также и гражданские правоотношения. Помимо специальных социальных гарантий устанавливаемых для государственных служащих, в связи со спецификой их деятельности, на них так же распространяются те социальные гарантии, которые предусмотрены для всего населения.

Организация высокоэффективной в смыслах политическом и правовом государственной службы, рассматриваемой в неразрывной и органической связи со всей системой управленческого аппарата и государственного управления, является условием необходимым для укрепления российской демократической государственности, повышения действенности власти и авторитета как в мире, так и для граждан России. Формирование широкого слоя высококвалифицированных и адекватных к сегодняшним требованиям и задачам государственных служащих, способных обеспечить безупречность и эффективность работы органов государственной власти, является одной из важнейших актуальных задач для государственного строительства.

Изучая кадровые проблемы управленческого корпуса России в целом, многие ученые, аналитики и политики обращают внимание на отсутствие методов и механизмов, позволяющих на практике как подготовить соответствующих сегодняшним требованиям кадров в преемственности поколений для динамичного и стабильного развития государства и общества, так и осуществлять качественный подбор и рациональную расстановку кадров, в том числе и с учетом их компетентности, профессионализма, социальной сущности, нравственных ориентиров, моральности сознания и этики. Однако наряду с вышеуказанными проблемами есть не меньше нуждающиеся в решении вопросы, связанные с кадровой базой государственного аппарата, и целью данной работы является изучение основных понятий государственной службы, рассмотрение правового статуса государственного служащего, выявление проблем, связанных со льготами и привилегиями государственного служащего, рассмотрение практических примеров, в том числе из судебной практики, и предложение путей решения распознанных проблем.

**Актуальность** данной темы заключается, прежде всего, в неизбежности существования государственной службы и, следовательно, государственного служащего, как исполнителя одной из важнейших функций в жизнедеятельности государства. Рассмотрение и решение проблем, связанных со льготами и привилегиями государственного служащего - одна из немаловажных задач государства, так как во многом от уровня решаемости этих вопросов зависит эффективность как трудовой, так и гражданской деятельности государственного служащего.

Исходя из вышесказанного, в качестве **объекта исследования** настоящей работы автором был определен государственный служащий, а **предметом** выступают проблемы, связанные со льготами и привилегиями государственного служащего.

**Целью** настоящей работы является разработка мероприятий по решению частых тактических проблем, связанных с некоторыми гарантиями, льготами и привилегиями государственного служащего.

Для реализации цели исследования автор определяет перечень следующих **задач**:

- рассмотреть теоретические основы государственной службы на базе Законодательства Российской Федерации и научных трудов, показать ее виды;
- определить основные понятия государственного служащего и раскрыть его правовой статус;
- дать определение правам, гарантиям, льготам и привилегиям государственного служащего;
- рассмотреть определяющиеся законом ограничения и запреты, связанные с государственной службой;
- выявить проблемы касающиеся реализации прав и гарантии (льгот и привилегий) государственного служащего;
- разработать пути реализации государственных гарантии и прав государственного служащего в части льгот и привилегий.

**Апробация работы.** Поэтапны процесс исследования по данной работе периодически докладывался руководителю магистерской диссертации в ходе обучения по магистерской программе «Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления».

**Структура** настоящей работы состоит из трех глав (теоретической и двух практических) подразделяющиеся на девять параграфов, введения и заключения, списка использованной литературы.

## **Глава 1. Государственная служба**

### **1.1 Понятие и виды государственной службы**

В настоящее время вопросы прохождения государственной службы гражданами Российской Федерации регулирует Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Последним определяются организационные и правовые основы системы государственной службы в Российской Федерации, в том числе и системы управления этой службой.

Государственная служба Российской Федерации — по законодательству России, «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

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

Система государственной службы Российской Федерации включает в себя следующие виды:

- Военная служба;
- Государственная гражданская служба Российской Федерации;
- Федеральная государственная служба иных видов.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» не регулирует деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.<sup>1</sup>

Исследуя понятие государственной службы можно следует отметить то, что государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ, а службы военная и правоохранительная являются видами федеральной государственной службы.

Выделим основные принципы, на которых построена государственная служба:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственная реализация, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;

---

<sup>1</sup> Статья 1 Федерального Закона Российской Федерации от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной и муниципальной служб;
- прозрачность государственной службы, ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- компетентность и профессионализм государственного служащего;
- защита государственного служащего от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность должностных лиц, государственных органов, физических и юридических лиц.

Законом в Российской Федерации государственная гражданская служба представляет собой государственную службу, представляющую собой служебную профессиональную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы в целях обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Государственная гражданская служба субъекта РФ является служебной профессиональной деятельностью граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ в целях обеспечения исполнения полномочий субъекта РФ, полномочий государственных органов субъекта РФ, а также лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.<sup>2</sup>

Между государственной гражданской службой РФ и субъекта РФ отличие заключается в осуществляемой гражданином в интересах

---

<sup>2</sup> Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 N 58-ФЗ (действующая редакция, 2016)

Российской Федерации в целом или отдельного региона трудовых функций. Следует также отметить, что должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, тогда как должности государственной гражданской службы субъектов РФ учреждаются их законами или иными подзаконными нормативно-правовыми актами в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо замещающего государственную должность лица.

Законодательством Российской Федерации предусматривается классификация должностей государственной гражданской службы. По категориям они подразделяются на:

- руководители - должности руководителей и заместителей руководителей органов государственной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- специалисты обеспечивающие - должности, учреждаемые для информационного, организационного, документационного,

хозяйственного, финансово-экономического, и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий;

- специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

По группам классификация должностей государственной гражданской службы подразделяется на:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.<sup>3</sup>

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» в свою очередь подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Категории «специалисты» подразделяются на - на высшую, главную, ведущую и старшую группы. Категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.<sup>4</sup>

Военная служба законом определяется как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215

<sup>4</sup> Более подробный перечень должностей государственной гражданской службы регламентирован в Указе Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также иностранными гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Государственная гражданская служба Российской Федерации - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

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

## 1.2 Понятие государственного служащего и его правовой статус в РФ

Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта РФ.<sup>5</sup>

Понятие «государственный служащий» можно анализировать в трёх аспектах:

- с точки зрения уголовно-правовой, государственный служащий представляется как особый субъект уголовной и административной ответственности (государственные служащие — должностные лица — несут ответственность за преступления против государственной власти и интересов государственной службы);
- с точки зрения административно-правовой, государственный служащий имеет особые властные, организационно-распорядительные полномочия. Он представляет власть, в рамках реализации юрисдикционных (правоохранительных) мер и полномочий и применяет административно-правовые санкции;
- с точки зрения государственно-правовой, государственный служащий представляется как «слуга» государства (органов власти), наделенный им различного значения и характера полномочиями. Государственный служащий является представителем государства в его многообразных взаимоотношениях внутри государственной администрации (различных государственных органов) и во внешних связях с другими государственными, общественными и негосударственными организациями. Государственный служащий является продуктом развития государства и общества, призванный осуществлять различные государственные функции.

---

<sup>5</sup> Статья 3 Федерального закона от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации"

Государственный служащий РФ в качестве субъекта административного права обладает общегражданскими правами и обязанностями, установленными Конституцией и иными нормативными актами. Вместе с тем гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, в связи с особенностями правового положения этих субъектов административного права.

Административно-правовой статус государственного служащего - это комплекс прав, обязанностей и ответственности, которые приобретаются гражданином с момента зачисления его на государственную должность государственной службы.

Служебные права и обязанности государственного служащего подразделяются на две группы: общие и специальные (должностные).

Общие права и обязанности государственного служащего не имеют зависимости от конкретных полномочий по государственной должности.

Государственный служащий имеет право:

- в установленном порядке посещать предприятия, учреждения и организации (независимо от форм собственности) для исполнения должностных обязанностей;
- принять решения и в соответствии с должностными обязанностями участвовать в их подготовке;
- по своей инициативе участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности;
- ознакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, а также критерии оценки качества работы, условия продвижения по службе и на организационно технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;
- в установленном порядке получить информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

- знакомиться с материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, а также приобщать к личному делу свои объяснения;
- на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;
- на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;
- вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;
- в целях защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов вступить в профессиональные союзы
- по своему требованию проводить служебное расследование для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
- с учетом стажа государственной службы получить пенсионное обеспечение.

Законом государственный служащий наделяется правом обращаться в соответствующие государственные органы и в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой.

Независимо от занимаемой государственной должности на каждого государственного служащего возлагаются обязанности:

- обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации, поддержки конституционного строя и реализации федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий;
- добросовестного исполнения своих должностных обязанностей;
- обеспечений соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан;

- исполнения приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;
- в пределах своих должностных обязанностей своевременного рассмотрения обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятия по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ;
- соблюдения установленных в государственном органе правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, порядка работы со служебной информацией;
- поддержания уровня квалификации, достаточной для исполнения должностных обязанностей;
- хранения государственной и иной охраняемой законом тайны, а также неразглашения ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство других граждан.

Обязанности и специальные права государственного служащего определяются прежде всего спецификой правового положения органа, в котором государственно-служебная деятельность осуществляется. Например, государственные служащие налоговых органов наделены правом проведения налоговых проверок хозяйствующих субъектов и обязаны проводить разъяснительную работу по применению законодательства о налогах и сборах.

Государственный служащий военизированных органов обладают особым статусом. В качестве общих обязанностей служащих военизированных органов выступают защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а также обеспечение

безопасности личности, общества и государства. Их должностные специальные права, как и обязанности, устанавливаются законодательством, общевоинскими и дисциплинарными уставами. При выполнении специальных обязанностей эти служащие могут быть уполномочены применять физическую силу, специальные средства, а также боевое ручное стрелковое и холодное оружие и т.д.

Конституция любой страны представляет собой основной закон, регулирующий наиболее значимые вопросы организации и функционирования государства, жизни граждан и общества в целом. Конституция Российской Федерации не является исключением. Она закрепила многие фундаментальные основы российской государственности. При этом если обратить внимание на конституции многих зарубежных стран, то можно увидеть, что они более детально, чем Конституция Российской Федерации, регулируют многие вопросы, о чем отмечается в ряде сравнительно-правовых исследований. К таким сферам относятся конституционная ответственность органов государственной власти<sup>6</sup>, государственная поддержка молодежи<sup>7</sup>, административно-территориальное устройство<sup>8</sup>, право на пользование информационно-телекоммуникационными сетями<sup>9</sup> и др. Правовой статус государственных служащих, их ответственность также не являются предметом конституционного регулирования в России в отличие от многих зарубежных стран. Поэтому сравнительно-правовое исследование данного вопроса в

---

<sup>6</sup> Стародубцева И.А., Карташов В.Г. Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах: теория и практика выявления и разрешения: монография. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2012. С. 201 - 204.

<sup>7</sup> Стародубцева И.А., Шелудякова Т.В. Конституционные основы социальной поддержки молодежи в зарубежных странах и Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 3. С. 42 - 44.

<sup>8</sup> Кистринова О.В., Чертков А.Н. Самостоятельность государственно-территориальных единиц России: теория и практика. Воронеж: ООО "Типография "ЛИО", 2013. С. 27 - 43.

<sup>9</sup> Середа М.Ю. Закрепление права на доступ в сеть Интернет в международно-правовых актах и законодательстве зарубежных стран // Международное публичное и частное право. 2013. N 5. С. 44 - 47.

России и зарубежных странах является актуальным и интересным для использования положительного опыта.

Рассмотрев конституции ряда стран Европы, Центральной и Северной Америки, можно сделать вывод о том, что многие из них уделяют достаточно большое внимание государственной службе, статусу государственных служащих и прежде всего их ответственности. Этому вопросу посвящаются как целые главы, титулы (в Мексиканских Соединенных Штатах, в Республике Гондурас, в Белизе, в Республике Панама), так и отдельные статьи (в Республике Гватемала, в Португалии, в Республике Коста-Рика).

Наиболее значимыми вопросами, подлежащими конституционному регулированию в данной сфере, являются следующие.

В ряде конституций сформулировано само понятие государственной службы и государственных служащих. Так, Конституция Гватемалы закрепляет, что «государственными служащими являются только служащие публичной администрации, не являются таковыми лица, находящиеся на службе политических партий, групп, организаций или каких-либо лиц»<sup>10</sup>. Более широкое определение государственных служащих дается в Конституции Панама: «Государственными служащими являются лица, назначаемые на временной или постоянной основе на должности в органах исполнительной, законодательной и судебной властей; муниципиях; автономных или наделяемых частичной автономией учреждениях и, по общему правилу, все иные лица, получающие заработную плату от государства»<sup>11</sup>.

Порядок пенсионного обеспечения государственных служащих часто находит конституционное закрепление в зарубежных странах. Конституции

---

<sup>10</sup> Статья 107 Политической Конституции Республики Гватемала от 1985 г. (с изм., внесенными в ходе конституционной реформы 1993 г.) // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 182.

<sup>11</sup> Статья 294 Конституции Республики Панама от 1972 г. // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 712.

Белиза, государств Центральной Америки посвящают данному вопросу целый подраздел, который так и называется «Пенсионное законодательство и пенсионное обеспечение государственных служащих».<sup>12</sup> В нем регулируется порядок назначения и отмены пенсионных выплат, под которыми понимаются пенсии, компенсации, пособия или иные аналогичные выплаты, установленные в отношении лиц, состоявших на государственной службе, либо их вдов, детей, лиц, состоящих на их иждивении, либо их представителей. Республика Гватемала в разделе «Государственные служащие» Конституции<sup>13</sup> регулирует право выбора пенсионной системы, пересмотр пенсии, бесплатное обеспечение за счет Гватемальского института социального обеспечения пенсионеров, а также компенсации государственным служащим в случае их необоснованного увольнения.

Наиболее урегулированным вопросом в сфере государственной службы и статуса государственных служащих является вопрос ответственности.

Конституции ряда государств посвящают данному вопросу целые главы и разделы. Например, раздел 4 Конституции Мексики «Об ответственности государственных служащих и о государственном имуществе», глава 5 Конституции Республики Коста-Рика «Ответственность лиц, осуществляющих исполнительную власть», раздел 8 Конституции Республики Эль-Сальвадор «Ответственность публичных должностных лиц», в Конституции Республики Гондурас две главы: глава 5 «Ответственность государственных служащих» и глава 13 «Ответственность государства и государственных служащих» и т.д.

Основными видами ответственности государственных служащих, закрепленными в конституциях, являются гражданская, административная и

---

<sup>12</sup> Конституция Белиза от 1981 года // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 712.

<sup>13</sup> Политическая Конституция Республики Гватемала от 1985 г. (с изм., внесенными в ходе конституционной реформы 1993 г.) // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 182 - 184.

уголовная. Указания на них можно встретить в Основных Законах Португалии, Республики Гватемала, Республики Гондурас, Мексики, Республики Эль-Сальвадор и т.д. Также встречаются политическая ответственность служащих (например, в Конституции Мексики и Португалии), материальная (в Мексике), дисциплинарная (в Португалии) и иные.

Как отдельный вид ответственности государственных служащих конституции ряда зарубежных стран называют отстранение от должности. Так, статья 21 Конституции Республики Гватемала гласит, что «те государственные чиновники, работники и другие лица, которые отдают или исполняют распоряжения, противоречащие предписаниям... помимо санкций, установленных законом, подвергаются немедленному отстранению от должности и лишению права занимать какие-либо государственные должности или посты».<sup>14</sup> Статья 110 Конституции Мексики определяет, что «наказания, применяемые к государственным служащим, состоят в увольнении с должности и постов, в запрещении в дальнейшем занимать должности или посты и осуществлять полномочия или поручения любого характера на государственной службе».<sup>15</sup>

В конституциях отдельных государств закреплено понятие "незаконное обогащение" государственных служащих. Так, Конституция Республики Гондурас в статье 233 устанавливает, что «если увеличение капитала государственного функционера или служащего за период с момента занятия им должности и до истечения срока государственной службы заметно превышает ту сумму, которую составляют в совокупности его оклад и другие

---

<sup>14</sup> Статья 21 Политической Конституции Республики Гватемала от 1985 г. (с изм., внесенными в ходе конституционной реформы 1993 г.) // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 162.

<sup>15</sup> Статья 110 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т.1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 534 - 535.

легальные доходы, такое обогащение считается незаконным».<sup>16</sup> При этом при определении размера капитала служащего рассматривается совместный капитал и доходы его, жены и детей. В Мексике «при незаконном обогащении закон устанавливает случаи и обстоятельства применения уголовных наказаний к государственным служащим, которые за время пребывания в должности либо под предлогом служебной необходимости лично или через посредника существенно увеличивают свое имущество, приобретают вещи или ведут себя как собственники таких вещей, законное происхождение которых они не могут доказать. Уголовные законы, помимо других наказаний, предусмотренных за данные преступления, устанавливают конфискацию таких вещей и лишение права собственности на указанное имущество».<sup>17</sup> В Республике Эль-Сальвадор «должностные лица и служащие, незаконно обогатившиеся за счет государственного или муниципального имущества, обязаны вернуть государству или муниципалитету то, что они незаконно приобрели...».<sup>18</sup> Это не исключает иной ответственности, установленной законом. Возбудить дело о незаконном обогащении можно в течение 10 лет после даты увольнения государственного служащего.

В Конституции Российской Федерации о государственной службе упоминается лишь единожды в статье 32, закрепляющей право граждан РФ на равный доступ к государственной службе. Все вопросы, касающиеся видов, порядка прохождения государственной службы, правового статуса государственных служащих, регламентируются административным законодательством, многочисленными разрозненными нормативными

---

<sup>16</sup> Конституция Республики Гондурас от 11.01.1982 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 264.

<sup>17</sup> Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 31.01.1917 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 534.

<sup>18</sup> Конституция Республики Эль-Сальвадор от 15.12.1983 // Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 756.

правовыми актами. Наиболее значимыми из них являются Федеральные законы «О государственной гражданской службе», «О системе государственной службы Российской Федерации», «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», «О государственной службе российского казачества», «Об альтернативной гражданской службе», «О воинской обязанности и военной службе», и другие (в том числе подзаконные акты).

### **1.3 Понятие льготы и привилегии. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственного служащего**

Льгота в классическом понимании представляется скидкой, предоставлением преимуществ кому-либо, полным или частичным освобождением от выполнения предусмотренных правил, а также обязанностей, или облегчением условий выполнения таких правил.

Привилегия в классическом смысле является исключительным и личным правом, преимуществом, названием патента, до некоторых пор использовавшееся в международном лицензионном и авторском праве (в России до 1917 года).

Юридически привилегиями, фактически или традиционно обладает отдельная группа лиц и отдельные лица, а также классы и организации. Привилегии носят характер недоступности для большинства граждан.

Существуют различные виды льгот и привилегий для различных категории граждан Российской Федерации, которые устанавливаются законодательством. Например, в сфере осуществления государственной службы широко известны жилищные льготы, предусмотренные для военнослужащих проходящих военную службу по контракту. Рассмотрим данный пример более подробно для развертывания основных моментов льгот

предусмотренных для государственного служащего на практическом примере. Прежде всего нужно отметить, что военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, государство обязуется предоставлять служебную квартиру. При условии, когда военнослужащий вместе со своей семьей проживает на съемной квартире, то стоимость аренды жилья должна быть государством компенсирована. Такие льготы положены абсолютно всем представителям рядового, сержантского и офицерского составов, которые проходят военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации и иных воинских формированиях на профессиональной основе, вне зависимости от срока службы и возраста.

Собственное жилье военнослужащий может получить в следующих случаях:

- если военнослужащий проходил военную службу по контракту совокупно не менее 10 лет, после чего был уволен по состоянию здоровья или достижению предельного возраста и ухода в отставку;
- если под пользованием военнослужащего находилась служебная квартира на протяжении всего срока прохождения военной службы;
- если военнослужащий относится к категории нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Вопрос возможности обеспечения военнослужащего (а также пребывающего в запасе или ушедшего в отставку) собственным жильем – то здесь существует два варианта - на основании жилищного сертификата или при помощи специальной ипотечной системы, предусмотренной для военнослужащих, проходящих службу по контракту. Суть ее заключается в том, что военнослужащий подает заявление и пакет предоставляет документов для постановки его на учет в системе.

По истечении трех лет военнослужащий получает право взять ипотечный кредит и для приобретения жилья, которое будет находиться в залоге у государства. Выплаты по ипотеке будут производиться государством на

протяжении 20 лет, и при условии, если военнослужащий до окончания данного срока не уволится – то будет наделен полноценными правами на жилплощадь. В противном случае он лишится такой льготы и будет вынужден освободить помещение.

Однако жилищный вопрос не является единственным преимуществом прохождения военной службы. Предусмотрена также целая перечень послаблений, которые предоставляются как самим военнослужащим, так и их близким родственникам (женам и детям).

Для военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, предусмотрены следующие привилегий и льготы:

- обеспечение необходимыми вещами;
- полный пакет медицинских услуг;
- выдача продовольственного пайка;
- возможность выхода на пенсию после 20 лет с момента вступления в ряды Вооруженных сил РФ;
- получение высшего образования, продолжая при этом несение службы;
- страхование здоровья и жизни контрактника. Компенсация может быть выплачена за перенесенные ранения, полученную инвалидность, в случае смерти военнослужащего;
- компенсация затрат военнослужащих и их семей за переезд к новому месту несения службы либо же к месту проведения отпуска.

Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным для государственных служащих.<sup>19</sup>

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или

---

<sup>19</sup> Статья 21 Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)

косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- лишения его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу;
- наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;
- отказа от представления сведений.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет:

- личное заявление;
- документ, удостоверяющий личность;
- трудовую книжку;
- документы, подтверждающие профессиональное образование;
- справку из органов государственной налоговой службы о представлении сведений об имущественном положении;
- медицинское заключение о состоянии здоровья;
- другие документы, если это предусмотрено федеральным законом.

Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет.

Поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы.

В целях определения уровня профессиональной подготовки государственного служащего и его соответствия занимаемой государственной должности государственной службы, и для определения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация. Условия и порядок проведения аттестации устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ.

Основаниями для прекращения государственной службы могут являться:

- увольнение государственного служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию;

- основания, предусмотренные Трудовым кодексом РФ;
- увольнение государственного служащего, осуществляемое по инициативе руководителя государственного органа в случаях:
  - достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы;
  - прекращения гражданства Российской Федерации;
  - несоблюдения государственным служащим обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего федеральным законом;
  - разглашения государственным служащим сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
  - возникновения других обстоятельств, предусмотренных законодательством.

Продление нахождения на государственной службе государственного служащего, достигшего возраста 65 лет, не допускается. После достижения указанного возраста он может продолжать работу в государственных органах на условиях срочного трудового договора.

При прекращении государственной службы в связи с выходом на пенсию государственный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд. В трудовой книжке производится запись о последней государственной должности государственной службы с указанием «в отставке».

Действующим законодательством Российской Федерации закреплено право государственного служащего на предоставление со стороны нанимателя (государства) ряда гарантий.

В целях определения принадлежности государственных гарантий к статусу государственного служащего, прежде всего следует определить что в праве понимается под гарантией и рассмотреть собственно статус

государственного служащего, выделить основные элементы и показать взаимосвязь.

Гарантия (от фр. *garantir* - обеспечивать, ручаться) является условием и средством, обеспечивающим гражданину возможность пользования установленными конституцией и законами государства правами и свободами. Под юридическими гарантиями подразумевается система средств и методов юридического воздействия, с помощью которых обеспечивается неуклонное соблюдение во всех сферах общественной жизни законности.

Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации о гарантиях упоминается не единожды. Например, каждому гражданину предоставляется право и гарантируются свобода совести, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, а также судебная защита прав и свобод гражданина, право на получение юридической квалифицированной помощи.

И так, гарантирование прежде означает, что государство принимает на себя те или иные обязательства и обеспечивает их всеми имеющимися в его распоряжении методами, силами и средствами, в том числе финансовыми ресурсами или системой соответствующих органов, организаций, учреждений. Следовательно, у субъекты, перед которыми государство имеет определенные обязательства, вправе требовать исполнение этих гарантий. На государство возложена обязанность организации всех необходимых условий для беспрепятственного осуществления такого права гражданина. Вышесказанное в полной мере касается как конституционных гарантий, так и закрепленных в законах, включая установленные государственные гарантии для государственного служащего.

Термин статус (от лат. *status* - состояние, положение) предполагает совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение

государственных органов, международных организаций и лиц.<sup>20</sup> Понятия «статус», «положение» и «состояние», применяются в случаях, когда речь идет о характеристике положения того или иного субъекта правового общения. При этом за сравнительно редким исключением не допускается каких-либо различий между терминами «статус» и «положение». Зачастую они понимаются как синонимы.<sup>21</sup>

Правовой статус государственного служащего можно определить как комплексную характеристику правового положения государственного служащего как субъекта права. Правовой статус государственного служащего состоит из многочисленных параметров и показателей, связанных с фактом представления государственного служащего в качестве лица органически интегрированного в систему государственно-служебных отношений.

В отечественной юридической науке исследованием вопросов правового статуса или «правовым положением» государственных служащих главным образом занимались ученые-административисты А.А. Гришковец, Ю.Н. Старилов, Д.Н. Бахрах, Д.М. Овсянко, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев и др. Исследование происходило при условии, когда совершенно обоснованно в юридической литературе отмечалась сложность (комплексность) института государственной службы, заключающейся, в частности, в объединении в себе множества правовых норм других отраслей права (конституционного трудового и пр.).<sup>22</sup>

Например, Ю.Н. Старилов при анализе правового статуса государственного служащего пришел к выводу, что данный статус представляется как совокупность права, обязанностей, свобод, ограничений, ответственности и запретов государственных служащих, установленных

---

<sup>20</sup> Политология: Энциклопедический словарь / Общ.ред. и сост. Ю.Н. Аверьянов. М., 1993. С. 363.

<sup>21</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 12.

<sup>22</sup> Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 198.

законодательством и, следовательно, гарантированных государством.<sup>23</sup> По его соображениям, правовой статус или правовое положение государственного служащего заключается в содержании государственно-служебных правоотношений, то есть главных чертах самой сущности этих правоотношений. Каждый государственный служащий имеет правовой статус, который определен нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Ю.Н. Стариков верно отмечает, что статус государственного служащего - это центральный элемент правового института государственной службы, в связи с тем, что все остальные элементы нацелены на обслуживание функционирования государственной службы и кадрового персонала (служащих).<sup>24</sup> Практически идентичную позицию высказывает Д.М. Овсянко, который применительно к государственной гражданской службе отмечает, что правовое положение или правовой статус государственного гражданского служащего - это совокупность прав и обязанностей, ограничений и запретов, связанных с гражданской службой.<sup>25</sup> А.П. Алехин, в свою очередь, определяя административно-правовой статус государственного служащего, полагает, что в его основе лежат права и обязанности, которые могут быть подразделены на служебные и неслужебные.<sup>26</sup> Среди всего прочего, правовой статус гражданских служащих представляется как совокупность юридических элементов, выражающих специфику предусмотренных и закрепленных Конституцией Российской Федерации (общим) и административным (специальными) законодательством прав и обязанностей, свобод и ограничений прав, гарантий и социально-правового обеспечения,

---

<sup>23</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 251.

<sup>24</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. Ч. 2. Кн. первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. С. 436.

<sup>25</sup> Овсянко Д.М. Государственная служба: Учебное пособие. М., 2005. С. 113.

<sup>26</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М., 2005. С. 171.

ответственности и поощрений, определяющих сущность государственно-служебных отношений, в качестве субъектов которых они выступают.<sup>27</sup>

Если рассмотреть закрепление статуса государственного служащего де-юре, то впервые и достаточно четко это было сделано, в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) гл. 3 «Основы правового положения государственного служащего». Позднее, в ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» специально было подчеркнуто, что правовое статус или правовое положение федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ устанавливаются соответствующим федеральным законом устанавливающим вид государственной службы. Применительно к государственному гражданскому служащему таковым является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и иные законы о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации. В данном Федеральном законе, действительно, в главе 3 «Правовое положение (статус) гражданского служащего» присутствуют следующие статьи: «Основные обязанности гражданского служащего», «Основные права гражданского служащего», «Запреты, связанные с гражданской службой» «Ограничения, связанные с гражданской службой». Что касается государственных гарантий на государственной гражданской службе, то им посвящена самостоятельная глава 11 этого Федерального закона. Следует отметить, что формально они как бы не являются элементом статуса гражданского служащего.

Компенсация ограничений - в общем это важно, но далеко не главное, и тем более что это не назначение государственных социальных гарантий,

---

<sup>27</sup> Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 27.

предоставляемых государственным служащим. Видимо, в определенной мере за гарантиями должен быть признан статус своеобразной награды, меры поощрения за безупречную службу, так как их предоставление зависит не просто от наличия у лица статуса государственного служащего, но и от иных факторов, связанных с прохождением государственной службы (выслуга лет, замещение не просто должности государственной службы, но должности определенной группы, например, высшей или главной и др.). Таким образом, есть достаточные основания полагать, что объем государственных социальных гарантий, предоставляемых каждому конкретному государственному служащему, не одинаков и имеет установленную де-юре дифференциацию.

При рассмотрении государственных гарантий государственных служащих, следует, прежде всего, отметить их наличие, несомненно, свидетельствует об определенных особенностях правового статуса государственного служащего, которое оказывается существенно отличным от правового статуса иных граждан РФ. Широко известно, что большинству граждан дополнительные (особые) гарантии не предоставляются. Точка зрения В.М. Манохина правомерна, когда он говорит, что в правовом положении государственного служащего особенности по сути являются производными от статуса государственной службы как организационного и правового института, обусловленными особенностями этой службы.<sup>28</sup> Особенности правового статуса различных категорий государственных служащих определяются в большинстве своем возложенными на них характером служебных полномочий и обязанностями, особыми чертами различных видов государственной службы и спецификой деятельности государственных органов.<sup>29</sup> Действительно, особенности государственной

---

<sup>28</sup> Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. М., 1997. С. 159.

<sup>29</sup> Оганян М.Г. Правовой статус государственных служащих - центральный элемент эффективного функционирования государственной службы. Конституция. Гражданин. Общество: труды Международного института управления. Вып. 2. М., 2002. С. 17.

службы как особого вида общественно-полезной деятельности порождают особенности статуса находящегося на этой службе лица (государственного служащего). Существенной составляющей правового статуса государственного служащего являются законодательно установленные ограничения в связи с прохождением государственной службы как совокупности экономических, организационно-управленческих политических запретов, призванных не допустить конфликта публичных интересов общества, государства и частных интересов государственного служащего.<sup>30</sup> То, что государственная служба есть особенная общественно-полезная деятельность, подтверждается не только наличием специального законодательства о государственной службе, которое четко де-юре отграничивает государственных служащих от наемных работников с трудовым статусом (например, ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), но и актами Конституционного Суда РФ.

Интересно рассмотреть Постановление Конституционного Суда РФ N 19-П от 27 декабря 1999 г. В Определении Конституционного Суда РФ N 195-О от 8 июня 2004 г. отмечается, что специфика государственной службы предопределяет особое правовое положение государственного служащего. При сравнении правового положения государственного служащего и заведующего кафедрой в государственных высших учебных заведениях, Конституционный Суд РФ отметил специально, что льготы и гарантии, предусмотренные для первых, призваны компенсировать ущерб, наносимый принципу равенства введением отдельных ограничений их свобод и прав. Исходя из особенностей этого положения, обусловленных характером выполняемой государственным служащим деятельности, предъявляемыми к нему квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями,

---

<sup>30</sup> Шпаковский Ю.Г., Романов Е.Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. N 3. С. 25.

связанными с государственной службой, законодатель вправе в рамках специального правового регулирования устанавливать для государственного служащего определенные социальные гарантии в зависимости от вида, условий и продолжительности прохождения государственной службы. В разделе 10 Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001г., отмечается специально, что в качестве компенсации законодательных ограничений на государственной службе, а также лишений тягот, связанных с ее прохождением в отдельных видах государственной службы, государственному служащему устанавливаются государственные социальные гарантии.

Отметим отдельно, что те государственные социальные гарантии, которые российским государственным служащим предоставляются, не нужно путать с привилегиями, которыми номенклатурные работники партийно-государственного аппарата в недавнем прошлом пользовались в Советском Союзе. На самом раннем этапе человеческой цивилизации важнейшим атрибутом недавно зародившегося государства стал институт государственного управления и находящийся на государственной службе и на его содержании слой профессиональных управленцев-чиновников, о чем справедливо отмечалось в литературе. Реально персонифицируя в себе политическую и экономическую мощь государства, они сразу оказались в исключительно привилегированном положении. Положение такое в государствах различных общественно-экономических формаций сохранялось на протяжении многих столетий. Правители всех времен и народов обоснованно считали служащих государственного аппарата опорой власти своей, а потому стремились выделить их из основной массы своих подданных, предоставляя определенные преимущества. С переходом к конституционным формам правления, который стал постепенно происходить в странах Европы в XIX - начале XX в., привилегии трансформировались в

правовые льготы. Этот процесс начал затрагивать государственную службу. В государствах демократических на смену прежним привилегиям приходят четко закрепленные в нормах права социальные гарантии, информация о которых доступна любому заинтересованному лицу. Обстояло дело в СССР иначе, где на долгое время утвердилась и получила широкое распространение система привилегий (закрытые поликлиники и больницы, продовольственные пайки, спецраспределители дефицитных качественных промышленных товаров, дома отдыха, санатории и др.), которыми пользовался узкий круг номенклатурных работников советского партийно-государственного аппарата. Характерными особенностями ее стали замалчивание любой информации о привилегиях, стремление скрыть их от общества, а также существование привилегий де-факто, т.е. вне права, поскольку в действовавших тогда законах ничего подобного не закреплялось. Конечно, различные, опять таки «закрытые», были подзаконные акты (циркуляры, инструкции, письма), которые регламентировали порядок пользования и предоставления привилегиями. С.Ю. Суменков и А.В. Малько, ссылаясь на материалы Комитета конституционного надзора СССР, приводят перечень привилегий номенклатуры насчитывал 1562 наименования. В большинстве своем это были акты Совмина СССР и ЦК КПСС с грифом «секретно» и «совершенно секретно». Указанные авторы при этом справедливо отмечают, что неравенство в этом отношении было не каким-то отклонением от неких «правильных» норм, предписанных классиками марксизма, а проявлением объективных законов социального бытия. Поэтому закономерно, что одним из первых актов сформированного в 1990г. в результате демократических выборов Верховного Совета РСФСР стало Постановление его Президиума от 17 июля 1990 г. «О привилегиях в РСФСР». В данном Постановлении отмечалась недопустимость каких-либо привилегий для отдельных должностных лиц (или группы лиц), какой бы пост они ни занимали; отвергались привилегии всех видов и форм - на

нетрудовое вознаграждение, на незаслуженные льготы, на власть, на не заслуженные трудом комфортные условия труда и жизни руководящих работников организаций, учреждений и предприятий, работников аппаратов государственных органов; а также констатировалось, что привилегии нарушают социальную справедливость. С принятия его фактически начался демонтаж системы привилегий, стала происходить постепенная их трансформация в качественно новое явление, которое присуще демократическому правовому государству, - государственные гарантии для государственных служащих.

На государственной службе, как элемента правового статуса государственного служащего, важной особенностью государственных гарантий является то, что закон подразделяет их на основные и дополнительные. Подобное деление юридически закрепляется впервые. До 1 февраля 2005г. действовавший Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) не предусматривал такового, хотя в реальных условиях российского государственного аппарата, на практике, разделение гарантий на основные и дополнительные всегда присутствовало. Гарантии традиционно дифференцировались в зависимости от замещаемой должности по принципу: чем выше замещаемая должность, тем полнее объем социальных гарантий, предоставляемых лицу, ее замещающему.

Говоря об основных гарантиях, следует отметить, что они являются общими статусными гарантиями для всех государственных служащих и не обусловлены ничем иным, кроме как принадлежностью лица к корпусу государственных служащих.

В отличие от основных гарантии, дополнительные государственные гарантии предоставляются государственному служащему не просто в силу их правового статуса, но и при учете других факторов. В ст. 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

законодатель говорит о предоставлении таких гарантии гражданским служащим при определенных условиях. Можно полагать, что законодатель никак не конкретизировал, при каких таких «определенных условиях» гражданским служащим могут предоставляться помимо основных государственных гарантии еще и дополнительные. По крайней мере для транспортного обслуживания, вместе с тем, в п. 2 ст. 53 указанного Закона дается некоторое пояснение тому, что законодатель вкладывает в те самые «определенные условия». В частности, говорится о праве на транспортное обслуживание, предоставляемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от группы и категории замещаемой должности. Основываясь на последнем можно говорить, что эти факторы, а именно: во-первых, категория, а во-вторых, группа, в которой находится замещаемая должность, - как раз и окажутся теми «определенными условиями», наличием которых и будет обусловлено предоставление дополнительных государственных гарантий в отношении гражданских служащих.

Вопрос о целях и установлениях государственных гарантий государственным служащим представляется небезынтересным применительно к исследованию проблемы.

Следует отметить, что законодатель четко определил и нормативно закрепил только цели предоставления основных государственных гарантий гражданских служащих. По определению законодателя такие гарантии гражданским служащим предоставляются для повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, обеспечения их правовой и социальной защищенности, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, в порядке компенсации ограничений, установленных федеральными законами.

Однако законодатель оставил в умолчании цели предоставления дополнительных государственных гарантий. Такое положение вряд ли правильно, коль скоро существует само разделение гарантий. Думается, что

наряду с целями предоставления основных гарантий нормативно должны быть четко закреплены цели дополнительных государственных гарантий. При рассмотрении норм ст. 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в определенной мере можно их выделить. Таковыми являются: сохранение наиболее квалифицированных кадров гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий, обеспечение транспортного обслуживания гражданского служащего и улучшение его жилищных условий, повышение профессионального уровня гражданского служащего.

Возникает вопрос о том, как устанавливаться должны дополнительные гарантии и льготы. Допустимо ли установление их, как это длительное время имело место в России, в подзаконных актах, либо данная мера может быть осуществлена только законом и никак иначе?

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 55 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены исключительно федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, здоровья, нравственности, прав и законных интересов других лиц.

Думается, есть достаточные основания полагать, что гарантии государственным служащим должны также устанавливаться только законами, причем как федеральными, так и законами субъектов Российской Федерации. Следует признать и отметить, что только применительно к основным государственным гарантиям гражданских служащих законодатель четко выдерживает линию именно на законодательное закрепление, причем на федеральном уровне.

Установление гражданским служащим дополнительных государственных гарантии законодатель допускает собственно Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», законами или

иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами РФ. Учитывая сформировавшуюся в прошлом негативную практику, когда гарантии нередко предоставлялись правовыми актами с грифом «для служебного пользования», нельзя признать приемлемым данный порядок установления дополнительных социальных гарантий гражданским служащим. Тем более, что в отечественном законодательстве не закреплено, что именно охватывается понятием «иные нормативные правовые акты Российской Федерации» и «иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации». Обеспечить должный уровень открытости и гласности, следовательно, со стороны структур гражданского общества контроль при предоставлении гражданским служащим дополнительных государственных гарантий при таком положении окажется достаточно сложно.

В ст. 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится норма о том, что наряду с вполне конкретными социальными гарантиями в виде, например, единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы гражданским служащим могут быть предоставлены также некие «иные государственные гарантии». Такая формулировка данной нормы позволяет наполнить ее фактически любым содержанием.

В отличие от основных государственных гарантий, перечень которых является закрытым, дополнительные государственные гарантии, напротив, имеют открытый перечень.

Проведенное исследование позволяет сделать однозначный вывод: сформулированное в юридической науке понятие правового статуса или правового положения государственного служащего требует уточнения. Необходимо его дополнение таким элементом, как государственные социальные гарантии, предоставляемые государственному служащему. Независимо от вида государственной службы, будучи неотъемлемым

элементом правового положения государственного служащего, в рамках этого статуса гарантии имеют некоторую автономию. Необходимо дать четкую формулировку понятия «государственные гарантии государственных служащих». В качестве примера может служить следующая формулировка: «Государственные гарантии государственных служащих являются прямыми денежными выплатами или иными материальными благами, предоставляемыми государственным служащим независимо от вида государственной службы федеральными законами либо изданными во исполнение этих федеральных законов, открытыми для доступа неограниченному кругу лиц указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для обеспечения социальной и правовой защищенности государственного служащего, укрепления стабильности кадров государственной службы, повышения мотивации эффективного исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей, а также компенсации налагаемых федеральными законами ограничений». Такое определение может послужить в качестве общего и в равной мере применимым ко всем предусмотренным законом видам государственной службы.

На основе данного определения может быть сформулирована и де-юре закреплена соответствующая дефиниция в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», который является своеобразным юридическим «несущим каркасом» отечественной государственной службы.

## **Глава 2. Проблемы льгот и привилегий государственного служащего**

### **2.1 Проблема реализации прав и гарантий государственного служащего и пробелы в служебном праве**

Лица, обладающие особым публично-правовым статусом (судьи, депутата, государственного служащего) наделяются субъективными публичными статусными правами. Каждый депутат имеет полномочия и права, которые вытекают из статуса депутата. В основе статусных прав лежит публичный интерес. Государственный служащий имеет должностные обязанности по исполнению полномочий, и права, относящиеся к статусу государственного служащего. Право должно быть оправданно в качестве целесообразного и справедливого с публичной точки зрения. Лицо, обладающее статусом, в силу его личной заинтересованности, может стать носителем субъективного права вследствие проявленной активности собственной воли. Статусное функциональное право может стать субъективным правом. Рассмотрим отличительные признаки статусного права или субъективного публичного права. Им свойственно связываться с определенным публично-правовым статусом лица, а не адресоваться ему как таковому. Пользование статусными правами во времени ограничено, вместе с утратой статуса оно прекращается, далее лицо пользоваться может только отдельными статусными правами, при условии, если такое прямо предусмотрено законом.<sup>31</sup> Критерием эффективности этого права и легитимационной основой является степень реализации публичного интереса.

Лица, профессиональной деятельностью которых является служение государству (к ним относятся также государственные гражданские служащие), наделяются дополнительным перечнем прав, содействующих им в надлежащем выполнении служебных функций. Такие права государственному служащему предоставляют определенные привилегии за выбранный путь служения государству.

---

<sup>31</sup> Мальцев Г.В. О субъективных публичных правах // Интерес в публичном и частном праве. М.: ГУ - ВШЭ, 2002. С. 11 - 18.

Вышесказанное не противоречит тому, что Конституция Российской Федерации определяет, что все граждане равны перед законом, а также наделены равными правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам государства.

Происходящее в настоящее время реформирование государственной гражданской службы позволяет выделить следующие направления, по которым предполагается достигнуть:

- укрепления организационно-технических условий, необходимых для исполнения гражданским служащим должностных обязанностей;
- изменения системы материального обеспечения государственных служащих (децентрализация, дифференциация в оплате, зависимость ее размера от результата);
- изменения схемы финансирования государственной службы (заключается прежде всего в отказе от сметного финансирования и переходе к программно-целевому порядку);
- расширения практики, когда используются договорные отношения на государственной службе, основанные на контрактной схеме (ослабления иерархических начал; расширения практики заключения различных видов служебных контрактов);
- уточнения прав гражданских служащих в реализации нормотворческих, надзорных, координационных и других функций.<sup>32</sup>

В соответствии с законодательством Российской Федерации и со служебным контрактом государственный гражданский служащий имеет право на оплату труда и иные выплаты. Денежное содержание государственного гражданского служащего состоит из должностного оклада,

---

<sup>32</sup> Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (с изменениями от 11 ноября 2003 г.) и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" / Под общ.ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 235 - 236.

оклада за классный чин и дополнительных выплат. К дополнительным выплатам относятся:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет;
- премии за выполнение особо важных и сложных заданий;
- ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада;
- единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь;
- ежемесячное денежное поощрение.

Проанализируем установленные Федеральным законом от 27 июля 2004 года "О государственной гражданской службе Российской Федерации" N 79-ФЗ субъективные права государственного служащего в отдельности, посредством чего увидим целостную картину характеризующую реальное положение субъективных публичных прав на примере отдельно взятых категорий субъектов.

Для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, гражданским служащим гарантируются:

- равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

- право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;
- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения обследования в медицинской организации, оказывающей специализированную медицинскую помощь, в соответствии с федеральным законом.

Гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных настоящим Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, может предоставляться право на:

- дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

- транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;
- замещение иной должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа в соответствии со статьей 31 настоящего Федерального закона;
- единовременную субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;
- иные государственные гарантии.

Право на нормальную социально-психологическую обстановку, здоровые и безопасные условия труда, в соответствии с нормативами, установленными законодательством Российской Федерации, с учетом специфики особенностей управленческого труда, является составной частью права государственного гражданского служащего на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Вышесказанное регулируется разнообразными специальными правовыми актами (методические указания, рекомендации, инструкции, положения) и трудовым правом. Так, ст. 108 Трудового кодекса Российской Федерации установлены перерывы для отдыха и питания, составляющие промежуток времени от 30 минут до двух часов в течение рабочего дня или смены, не включаемые в рабочее время. На работодателя

возложена обязанность обеспечения работника возможностью приема пищи и отдыха в рабочее время, если условия работы не позволяют установить такие вышеперечисленные перерывы. Для отдельных категории работников статьей 109 Трудового кодекса Российской Федерации гарантируются специальные перерывы для обогрева и отдыха. Государственный гражданский служащий имеет право ознакомиться с документами, определяющими по замещаемой им должности его права и обязанности. К таким документам можно относить регламенты и должностные инструкции, правила, уставы, положения и иные. Такие документы разрабатываются на основе квалификационных требований и иных положений, определяемых законодательством, утверждаются руководителями государственных или территориальных органов федеральной исполнительной власти. Государственный гражданский служащий должен быть ознакомлен с регламентом, должностной инструкцией, иной документацией, связанной с определением его правового статуса по конкретной должности государственной гражданской службы. Государственному служащему необходимо знать критерий оценки эффективности исполнения им своих должностных обязанностей. Показатели результативности профессиональной служебной деятельности, складывающихся из разнообразных факторов служебной деятельности, в том числе различных служебных проблем, являются составными таких критерий. Необходимый высокий уровень служебной деятельности обеспечивается путем качественного выполнения должностных обязанностей, соблюдения законности, владения высоким уровнем организованности и компетентности, профессионализма, а также не маловажны инициатива, творческий подход и в целом успешное решение возложенных задач.

Рассмотрим вопрос закрепления права государственного гражданского служащего на отдых. Последнее обеспечивается рядом факторов. К числу таких факторов можно отнести то, что законодательно закреплена

нормальная продолжительность служебного времени в пределах сорока часов в неделю, пятидневной рабочей недели и ежегодного основного оплачиваемого отпуска. Государственному гражданскому служащему устанавливается ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск при ненормированном служебном дне. Локальные нормативные акты являются определяющими продолжительности такого отпуска и он не может быть менее трех календарных дней. Устанавливается возможность оплаты сверхурочной служебной деятельности и предоставления отпуска без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года, в течение которого за государственным гражданским служащим сохраняется замещаемая должность. Также дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются за выслугу лет по принципу один календарный день за год службы, а также в связи с вредными или опасными, тяжелыми условиями службы. То же самое относится к службе в местностях с особыми климатическими условиями. Перерывы в течение служебного дня, определяемые локальными актами государственного органа, ежедневный отдых (с момента окончания службы и до ее начала на следующий служебный день), нерабочие праздничные дни и выходные, так же относятся ко времени отдыха.

Ежегодно в сторону увеличения индексируются размеры окладов денежного содержания по должностям. Складывающаяся в настоящий момент реальная ситуация, с рассматриваемым правом, является сложной проблемой в рамках реформы государственную службу. Из-за малого размера денежного содержания государственных гражданских служащих государственная служба является гораздо менее привлекательной, чем, например, деятельность в секторе негосударственном. Данный факт является причиной порождения не только коррупции, поразившей все уровни и ветви власти в стране, но и отток наиболее высококвалифицированных и перспективных специалистов.

Государственный гражданский служащий имеет право на получение и запрашивание необходимой ему информации, на пользование разнообразными научными и организационно-техническими средствами ее обработки и хранения, а также на возможность применения их в своей профессиональной деятельности, в целях реализовать права на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Государственный гражданский служащий также имеет право на внесение предложения о совершенствовании деятельности конкретного государственного органа, в котором протекает его непосредственная деятельность.

Есть намерения сделать государственную службу конкурентоспособной и в качестве инструмента рассматривается реформирование государственной службы, предполагающее увеличение оплаты труда за надлежащее исполнение должностных обязанностей.

В установленном порядке государственному гражданскому служащему дано право на доступ в государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения и предприятия, учреждения и организации любых форм собственности в целях осуществления своих должностных обязанностей. Есть перечень факторов определяющих данный доступ:

- производство по жалобам и заявлениям;
- сбор материалов;
- изучение разнообразных предложений;
- работа в составе различных комиссий;
- необходимость получения необходимых документов;
- подготовка проектов решений по разнообразным вопросам и многих других.

Государственный гражданский служащий до момента внесения отзыва о его служебной деятельности в личное дело имеет защищающее его от

произвола должностных лиц право ознакомиться с необходимыми документами. Также государственному служащему законодательно дано право на ознакомление в полном объеме со своим личным делом не реже одного раза в год.<sup>33</sup> Такое право по своей сути имеет индивидуальный и персонифицированный характер. Последнее определяет, что таким правом посторонние лица или родственники государственного служащего воспользоваться не могут. Личное дело государственного служащего без его согласия не может быть направлено в любое иное ведомство для ознакомления. Он также вправе уполномочить третье лицо ознакомиться с материалами своего личного дела. Требовать изъятие отдельных материалов из своего личного дела государственный служащий не имеет права, однако он наделен правом на приобщение к личному делу своих письменных объяснений, иных документов и материалов. Государственный служащий имеет право обжаловать в вышестоящий орган или в судебном порядке распоряжения и решения, касающихся его, и параллельно с этим ему не дано право требовать отменить эти решения.

В случае если предполагается изготовление официального отзыва о деятельности государственного гражданского служащего, его содержание доводится до сведения последнего. Государственный служащий наделен полным правом обжалования по его мнению несоответствующих действительности отзывов о своей служебной деятельности. Для возможности государственным служащим реализовать такое право руководство государственного органа несет ответственность за создание необходимых условий и обеспечения объективности и гласности при оценке деятельности государственного служащего. Соответствующие приказы и распоряжения выносятся обо всех выносимых поощрениях государственного

---

<sup>33</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 2005 г. N 609 "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 23. Ст. 2242.

служащего. Выносятся приказы или распоряжения и при наложении взысканий и его содержание в обязательном порядке доводится под роспись до сведения виновного.

Координирование перемещения государственного служащего и установление ему заработка с показателем обучения и превращения в реальность получаемых знаний является ответственностью руководства государственного органа. Государственный служащий на конкурсной основе преимущественно может быть включен в кадровый резерв после получения дополнительного профессионального образования.

В целях защиты своих законных интересов, прав и свобод, у государственного гражданского служащего есть право на вступление в профессиональные союзы. Законом профессиональный союз государственных служащих представляется как официальная организованная форма объединения государственных гражданских служащих, вступление в которых является их правом. Государственный гражданский служащий также вправе воздержаться от вступления в какой-либо профессиональный союз, а также наделен правом избрания руководящих органов профессионального союза (так и вправе не избирать) и самостоятельного создания или выражения отказа от создания профессиональных союзов.

Государственный гражданский служащий вправе рассмотреть индивидуальные служебные споры и проводить по собственному заявлению служебные проверки, например, для того, чтобы опровергнуть сведения, порочащих его репутацию, честь и достоинство. Руководство органа государственной власти выступает в качестве определяющего условий и порядка проведения служебной проверки. Таким же правом наделено подразделение органа государственной власти. Как правило, срок составляет по большей мере тридцать дней. При ее провидении определяются сведения и то, какие, имеющие значения для дела обстоятельства установлены, после чего по существу производится решение.

В целях защиты своих законных интересов и прав, связанных со служебной деятельностью, государственный гражданский служащий обладает правом обращения в государственные органы и суд. Право выбрать в какой инстанции орган обращаться - вышестоящий государственной власти или суд, полностью является правом государственного гражданского служащего. Подать жалобу в вышестоящий орган государственной власти государственный гражданский служащий делает без опасения утраты своего права на судебное обжалование.

Законным правом государственного гражданского служащего также является претендование на обязательное медицинское страхование. Для данного нами рассматриваемого случая специальные правила в рамках данного вида медицинского страхования не предусмотрены, в связи с чем для данной категории государственного служащего действует общий порядок и до поры, пока не вступит в силу федеральный закон, регламентирующий медицинское страхование государственного гражданского служащего, действие будут иметь прежние медицинского и санаторно-курортного обслуживания условия и государственный гражданский служащий будет прикреплен к различным медицинским центрам.

Государственная защита жизни, здоровья и имущества, также является правом государственного гражданского служащего. Такое право распространяется и на членов его семьи. Не исключен факт столкновения с различными угрозами, насилием, запугиванием и шантажом в отношении себя и членов семьи при осуществлении государственным служащим деятельности государственной службы.

Государственное пенсионное обеспечение также является законным правом государственного гражданского служащего. Условия и порядок пенсионного обеспечения в Российской Федерации регулируются пенсионным законодательством.

Такая норма не имеет прямого действия, но лишь является устанавливающим субъектом конкретных условий получения пенсии, а также ее вида и размера. Для государственного гражданского служащего и членов его семьи в данном случае устанавливается право на все виды пенсии предусмотренных для данной категории.

При предварительном уведомлении представителя нанимателя у государственного гражданского служащего есть право на выполнение иной оплачиваемой работы. Главным условием является неповлечение за собой конфликта интересов. Законодателем ранее было предусмотрено для государственного гражданского служащего только право осуществление научной, педагогической или иной творческой деятельности.

Таким образом, система субъективных публичных прав государственных гражданских служащих Российской Федерации понемногу приобретает черты, необходимые в современных условиях, но в то же время не лишена определенных недостатков, ведущим из которых является отсылочный характер многих норм рассматриваемого нами Закона, отсутствие конкретизации и детализации провозглашаемых прав, механизмов их реализации.

Огромную роль в осуществлении государственными гражданским служащими их статусных функциональных прав являются гарантии этих прав, установленные законодателем. Глава 11 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» - «Государственные гарантии на гражданской службе» - посвящена этому вопросу. Она содержит три статьи: статья 52 "Основные государственные гарантии гражданских служащих", статья 53 «Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих», статья 54 «Стаж гражданской службы». И если статья 54 указанного Закона в общих чертах говорит лишь о понятии стажа госслужащих и его условиях, то статьи 52 и 53 заслуживают более пристального внимания, поскольку

содержат перечень установленных законодателем гарантий для государственных гражданских служащих.

Некоторые ученые отводят главенствующую роль гарантий государственным гражданским служащим их социальному обеспечению, указывая, что оно выполняет задачу не только компенсации экономических ограничений, но и привлечения и удержания на государственной службе профессиональных кадров.<sup>34</sup>

В Федеральном законе от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлена единая система денежного содержания государственных гражданских служащих, единый порядок исчисления дополнительных выплат за выслугу лет, особые условия службы, единые условия определения размеров должностных окладов, окладов за классный чин, порядок их индексации, единые правила формирования фонда оплаты труда с предоставлением нанимателю права перераспределять эти средства, определять размеры премиальных и иных стимулирующих выплат, исходя из оценки персональных качеств отдельного государственного служащего.

Поскольку, к сожалению, и в настоящее время в России достаточно часто встречаются случаи несвоевременной или не в полном объеме выплаты заработной платы, законодатель установил в отношении госслужащих гарантию на своевременное и в полном объеме получение своего денежного содержания, обязывающая представителя нанимателя надлежащим образом осуществлять указанные выплаты. Указ Президента России от 19 января 1996 года N 66 «О мерах по обеспечению своевременности выплат заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат» устанавливает отстранение от выполняемых функций или увольнение за однократное грубое нарушение своих обязанностей должностных лиц

---

<sup>34</sup> Романов Е.Ю., Шпаковский Ю.Г. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. N 3. С. 23 - 30.

федеральных органов исполнительной власти, на которых возложены функции по выплате из федерального бюджета зарплаты при задержке выплаты или выделения средств из бюджета. За нарушение сроков выплаты заработной платы должностные лица организаций могут быть привлечены к административной ответственности. В качестве санкции установлен штраф в размере от 5 до 50 минимальных размеров оплаты труда. Повторное же нарушение этой нормы влечет дисквалификацию на срок от 1 года до 3 лет. За невыплату заработной платы свыше двух месяцев установлена уголовная ответственность руководителей организаций, предприятий, учреждений.

Установленная гарантия на условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом, продолжает и укрепляет право государственного гражданского служащего на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Установлена гарантия для государственного служащего на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, ежегодных оплачиваемого основного и дополнительных отпусков.

Федеральным законом от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определена нормальная продолжительность служебного времени, составляющая не более 40 часов в неделю при пятидневной служебной неделе. Если служебное время и время отдыха отличается от служебного распорядка государственного органа, этот аспект обязательно должен найти отражение в служебном контракте государственного гражданского служащего.

Законодатель устанавливает продолжительность основного оплачиваемого отпуска для государственных гражданских служащих младших, старших и ведущих групп должностей в 30 календарных дней, для

высших и главных - в 35 календарных дней. Дополнительные же оплачиваемые отпуска предоставляются по следующим основаниям:

- за выслугу лет (один календарный день за каждый год службы);
- за ненормированный служебный день;
- в связи с тяжелыми, вредными или опасными условиями службы;
- в связи со службой в местностях с особыми климатическими условиями.

Установлена гарантия медицинского страхования государственного гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода госслужащего на пенсию по выслуге лет, закрепившая переход от медицинского обслуживания посредством создания ведомственных медучреждений к специальному медицинскому страхованию, предполагающему предоставление денежных средств при возникновении страхового случая.

Закреплена гарантия государственного социального страхования на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения государственной службы либо сохранения денежного содержания при временной нетрудоспособности, на время медицинского обследования.

Установлена гарантия на возмещение расходов, связанных со служебными командировками государственных гражданских служащих. Под служебной командировкой следует понимать поездку государственного гражданского служащего по распоряжению нанимателя для выполнения служебного поручения вне места постоянной службы на определенный срок. Указ Президента России от 18 июля 2005 года N 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих»<sup>35</sup> устанавливает гарантии для этой категории при направлении в служебную командировку.

---

<sup>35</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3134.

Установлена гарантия на возмещение расходов, связанных с переездом в другую местность государственных гражданских служащих и членов их семей, в связи с переводом госслужащего в другой государственный орган. Членами семьи, применительно к данному случаю, являются супруг, дети и родители обоих супругов, находящиеся на иждивении государственного служащего и с ним проживающие. Под переездом, в данном случае, предполагается перемещение в иной населенный пункт.

Устанавливается гарантия защиты государственного гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением государственным служащим своих должностных обязанностей. Эта гарантия относится к группе основных, должна предоставляться всем госслужащим без ограничения. Но в настоящее время это невозможно вследствие отсутствия соответствующего федерального закона. На сегодняшний день порядок и основания такой защиты предусмотрены лишь для отдельных категорий государственных служащих Федеральным законом от 20 апреля 1995 года N 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».<sup>36</sup>

Установлена гарантия государственного пенсионного обеспечения, то есть гарантия государственной денежной выплаты, предоставляемой государственному гражданскому служащему в целях компенсации дохода, утрачиваемого в связи с прекращением государственной службы по достижении установленной Законом выслуги лет.

Вышеперечисленные гарантии для государственных гражданских служащих относятся к разряду основных. К сожалению, как нам удалось выяснить, реализация некоторых из них по тем или иным причинам затруднена.

---

<sup>36</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 17. Ст. 1455.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить, что для обладания субъективными публичными правами в данной ситуации индивиду необходимо наличие двух условий: во-первых, наличие особого статуса государственного гражданского служащего и, во-вторых, наличие воли и совершение активных действий, направленных на осуществление, реализацию этих прав. Федеральным же законом от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» заложен весьма обширный перечень гарантий для осуществления прав государственных гражданских служащих, возможность его расширения. Однако, как и в ситуации с субъективными функциональными правами этой категории, не проработан механизм реализации самих гарантий, множество норм отсылают к несуществующим нормативным актам. От скорейшей доработки этих недостатков, от принятия качественных нормативных актов, должным образом могущих обеспечить достойные условия жизни государственным гражданским служащим и членам их семей, зависят судьбы многих тысяч граждан, решивших связать свою судьбу со служением государству, и престиж самой государственной гражданской службы.

Для принятия эффективных норм необходимо их соотносить с правоприменительной практикой и достижениями современной юридической науки, что возможно при проведении общественных опросов и мониторинга законодательства Российской Федерации при регулировании административно-правового статуса гражданских служащих.<sup>37</sup>

Определяющую роль в регулировании условий прохождения государственной гражданской службы и в восполнении (преодолении) пробелов в регулировании административно-правового статуса гражданских служащих играет трудовое законодательство. Оно имеет решающее значение в конкретизации правового статуса государственных гражданских служащих.

---

<sup>37</sup> Интернет-опрос о государственной гражданской службе // Новости юстиции. 2010. N 3 (сентябрь). С. 4.

Это обусловлено не только прежними традициями, связанными с отнесением гражданских служащих к категории работников наемного труда и определения их правового положения законодательством о труде, сколько объективным положением управленческих работников (чиновников), которые, как и все работники, нанимаются государством для выполнения специфического труда - выполнения функций государственного управления. Федеральный закон о гражданской службе, предусмотрев возможность применения трудового законодательства в регулировании гражданской службы, дает самую общую отсылку к возможности реализации норм трудового законодательства в регулировании прав и обязанностей государственных гражданских служащих.<sup>38</sup> Однако такое разрешительное направление использования трудового законодательства не отвечает на целый ряд практических вопросов.

## **2.2 Ограничения и запреты, связанные с государственной службой**

Закон наделяет государственного служащего правом обращаться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой.

Каждый служащий, независимо от занимаемой государственной должности, обязан:

- обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий,
- добросовестно исполнять должностные обязанности;
- обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

---

<sup>38</sup> Федеральный Закон N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. // Российская газета. 2004. 31 июля.

- исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;
- в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ;
- соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией;
- поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;
- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Законом устанавливаются некоторые ограничения права (запреты) для государственных служащих в целях создания условий, обеспечивающих эффективность профессиональной деятельности государственного служащего и пресечения злоупотреблений. Перечень таких запретов не позволяет государственному служащему:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;
- получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;
- получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;
- принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;
- выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов

РФ с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

- принимать участие в забастовках,
- использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве одного из основополагающих начал государственной гражданской службы закрепляет принцип доступности информации о государственной гражданской службе. Для его реализации Законом предусмотрен ряд специальных мер, обеспечивающих открытость государственно-служебных правоотношений. Это касается, например, включения представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, в ряд комиссий, результаты деятельности которых имеют наиболее важное значение для гражданской службы, а именно: в состав комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов, в состав конкурсной комиссии, в состав аттестационной комиссии.

Собственно, такой подход вполне соответствует идее правового государства, одним из принципов которого является транспарентность власти и ее подконтрольность гражданскому обществу. Тем более удивительны некоторые запреты, установленные для гражданских служащих в связи с прохождением службы. Речь, в частности, идет о п. 10 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе, в соответствии с которым служащему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

Безусловно, открытость государственной службы не может быть абсолютной. Государственные служащие, осуществляя непосредственную деятельность по реализации полномочий государственных органов, становятся нередко обладателями информации, разглашение которой может нанести реальный ущерб обществу, личности и государству, способствовать получению необоснованных привилегий отдельными физическими и юридическими лицами и т.п. Можно отметить, что и международно-правовые акты, провозглашающие т.н. «право на свободу слова», указывают на возможность введения ограничений при его реализации. Так, в соответствии со ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах пользование свободой мнений налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями. Они касаются прав других лиц, их репутации, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения. Статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также устанавливает, что осуществление свободы слова и мнения может быть сопряжено с формальностями,

условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

К сожалению, практика показывает, что установленный Законом запрет критики руководства может стать удобным средством избавления от чересчур принципиальных сотрудников на государственной гражданской службе.

Например, Н.В. Тарабукина была уволена с государственной службы в связи с нарушением п. 10 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе", запрещающей высказывание суждений в отношении деятельности госорганов.<sup>39</sup> В этой связи Н.В. Тарабукина обратилась в суд с иском к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Свердловской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на работе. Судом было установлено, что в августе 2010 г. истец направила обращение в Генеральную прокуратуру РФ, прокуратуру Свердловской области, в котором просила провести проверку деятельности Управления Роскомнадзора в связи с имеющимися фактами нарушения законодательства. По результатам проверки прокуратурой Свердловской области направлен ответ, в котором указано, что часть нарушений, указанных истцом, нашла подтверждение и в адрес руководителя Управления Роскомнадзора вынесено представление.

Не согласившись с результатами проверки, намереваясь привлечь внимание общественности, истец направила в информационное агентство

---

<sup>39</sup> <http://sudact.ru/regular/doc/wVc9TYU24PYW>

«У» по электронной почте обращение, в котором изложила те же факты нарушения законности. После получения письма Тарабукиной журналисты обратились в Роскомнадзор с официальной просьбой прокомментировать изложенные претензии. В установленные законом сроки ответа на запрос не получили и опубликовали 22 сентября 2010 г. информационную заметку, в которой сообщили о факте обращения Тарабукиной Н.В. в прокуратуру.

Суд посчитал установленным факт публичных высказываний истца в средствах массовой информации о деятельности государственного органа и его руководителя. При этом доводы истца о том, что она не высказывала суждений и не давала оценку деятельности Управления, а сообщила только о фактах нарушения законности, суд признал несостоятельными, поскольку, по мнению суда, понятие деятельности государственного органа или руководителя государственного органа должно трактоваться в широком смысле слова и включать в себя не только деятельность, непосредственно направленную на выполнение функций, для которых государственный орган создан, но и организационную, кадровую деятельность.

Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос о соответствии данного запрета Конституции РФ неоднократно. Так, в 2010 г. в Конституционный Суд обратился гражданин И.В. Новиков, который в период службы в органах прокуратуры выступил в средствах массовой информации с заявлениями о коррупционном поведении должностных лиц руководства прокуратуры Смоленской области.<sup>40</sup> Впоследствии заявитель был уволен со службы. По мнению И.В. Новикова, п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не соответствует Конституции РФ, ее ст. 3 (ч. 2) и ст. 29 (ч. ч. 1, 3 и 5), поскольку нарушает применительно к государственным служащим свободу

---

<sup>40</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 N 1537-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова Ивана Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

слова и право на распространение информации. Конституционный Суд в данном деле фактически уклонился от оценки конституционности рассматриваемого запрета.

Однако уже в 2011 г. Суду вновь пришлось вернуться к этому вопросу.<sup>41</sup> За нарушение запрета, предусмотренного п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», гражданка Л.Н. Кондратьева была уволена с государственной гражданской службы. Нарушение, явившееся основанием увольнения, заключалось в том, что в своем выступлении на одном из телеканалов Кондратьева подвергла критике деятельность Межрегиональной инспекции ФНС России по Центральному федеральному округу, где она проходила службу, в части, касающейся начисления заработной платы сотрудникам, находящимся в командировках, которое, по ее мнению, осуществлялось в противоречии с законодательством Российской Федерации. В резолютивной части Постановления от 30.06.2011 N 14-П (далее - Постановление) Конституционный Суд не отменил рассматриваемый запрет, но дал ему общеобязательное для всех правоприменителей толкование.

По мнению Суда, нормативное положение п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не может рассматриваться как не допускающее публичного выражения государственным служащим своего мнения, суждения, оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы. При этом предполагается, что при оценке правомерности действий

---

<sup>41</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 N 14-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина" // СЗ РФ. 2011. N 28. Ст. 4261.

государственного гражданского служащего или сотрудника полиции необходимо учитывать содержание допущенных им публичных высказываний, суждений или оценок, их общественную значимость и мотивы, соотношение причиненного ими ущерба для государственных или общественных интересов с ущербом, предотвращенным в результате соответствующих действий государственного служащего, наличие либо отсутствие возможности у государственного служащего защитить свои права или государственные либо общественные интересы, нарушение которых послужило поводом для его публичного выступления, иными предусмотренными законом способами и другие значимые обстоятельства.

Вместе с тем Суд отметил, что «в отдельных случаях лояльность государственного служащего, понимаемая как формальное соблюдение запрета на выражение суждений, мнений и оценок, может затруднить или сделать невозможной защиту публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, притом что установленные законом в этих целях средства, включая отказ от исполнения неправомερных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т.п., могут быть недостаточными, безрезультатными или несоразмерно рискованными». Обратим внимание, сколько оговорок сделал Суд, признав за государственными служащими право в отдельных случаях высказать критические замечания в адрес руководства. По мнению Суда, эти отдельные случаи могут иметь место, когда нарушение носит системный характер и в него намеренно или объективно вовлечены служащие определенного структурного подразделения, в котором осуществляется государственная служба, что побуждает их к противодействию мерам, призванным обеспечить публичный интерес, включая борьбу с коррупцией, замкнутостью, неэффективностью государственной службы.

Из анализа Постановления вытекает, что самое существенное в его содержании то, что Конституционный Суд запретил формальное применение запрета высказывать публичные суждения как основания увольнения с государственной службы и тем самым обязал суды выяснять причину нарушения рассматриваемого запрета, а также оценивать ее значимость. Однако фактически "право на критику" здесь выступает чем-то вроде необходимой обороны: если отсутствует иная возможность защитить права и законные интересы (в том числе публичные), то гражданский служащий вправе высказать свое мнение. Свобода слова здесь носит исключительный характер.

Приведем другой конкретный пример из судебной практики.<sup>42</sup>

В.Е. Неешпапа проходил муниципальную службу в должности первого заместителя главы города Райчихинска Амурской области. Находясь в отпуске без сохранения заработной платы, он принимал участие в выборах депутатов в Райчихинский городской Совет народных депутатов в качестве зарегистрированного кандидата в депутаты. В тексте агитационной листовки В.Е. Неешпапа, поименованный как первый заместитель главы города Райчихинска, в числе других кандидатов разместил информацию о том, что глава города со своей командой готовится проводить конкурс с последующей сменой арендатора вопреки тому, что областная прокуратура признает данный конкурс незаконным, и после сделанного предостережения о том, что документация конкурса противоречит закону. В листовке было высказано оценочное суждение: «У Шумилова видимо закон, что дышло - куда повернешь, туда и вышло! Когда выгодно ему так и закон хорош, невыгодно, так плох!» (сохранена пунктуация оригинала). Кроме того, В.Е. Неешпапа опубликовал статью «Глухота власти недопустима». Указанные материалы послужили для работодателя - администрации города Райчихинска -

---

<sup>42</sup> <http://www.gcourts.ru/case/68027>

основанием к увольнению истца, произведенному по п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Исследовав опубликованные истцом в ходе его предвыборной компании материалы, суд пришел к выводу, что эти публикации, безусловно, носят публичный характер и содержат высказывания, суждения и в целом негативные оценки деятельности органа местного самоуправления и его руководителя. Вышеприведенные доказательства свидетельствуют о том, что В.Е. Неешпапой допущено несоблюдение запрета, связанного с муниципальной службой.

Данное дело рассматривалось еще в 2010г., т.е. до принятия Конституционным Судом рассмотренного выше Постановления.

### **2.3 Вопросы правового регулирования института защиты государственного служащего, уведомившего о факте коррупционного поведения**

В настоящее время многие исследования посвящаются различным аспектам проявления коррупции и противодействия коррупции, начиная от исследования дефиниции «коррупция» и заканчивая вопросами антикоррупционной рекламы и антикоррупционного аудита.

Однако, несмотря на видимость изученности данного вопроса, в теории и практике противодействия коррупции остаются такие институты, которые являются малоизученными, а в некоторых случаях абсолютно неисследованными, даже при их отражении в действующем антикоррупционном законодательстве.

Одним из таких институтов является институт защиты государственных служащих, уведомивших о факте коррупционного поведения. Актуализация данного вопроса обусловлена несколькими объективными, на наш взгляд, факторами.

Действующее антикоррупционное законодательство, и в первую очередь Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон о противодействии коррупции), устанавливает общие и специальные запреты, ограничения, обязанности и дозволения, касающиеся служебного поведения государственных и муниципальных служащих. Хочется подчеркнуть, что одной из основных обязанностей (именно обязанностей как вида и меры должного поведения) является обязанность уведомлять представителя нанимателя (работодателя) об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Закрепляя обязанность государственного служащего сообщать о фактах склонения его к коррупционному поведению, законодатель вместе с тем предполагает и предоставление ему мер государственной защиты в случае сообщения о таких фактах, а также о совершении другими государственными служащими коррупционных правонарушений.

Формально-юридическое закрепление обязанности осуществлять соответствующее уведомление о факте коррупции и формальное закрепление принципа защиты государственных служащих еще не приводит к реальному осуществлению защиты в силу специфики данных правоотношений. Решение этого вопроса особенно важно для государственных служащих исполнительных органов власти, имеющих коррупционные риски, возникающие при реализации возложенных на них функций.

Вместе с тем правовые технологии обеспечения защиты государственных служащих определяются в действующем законодательстве и ведомственных нормативных правовых актах неоднозначно.

Задачей настоящего раздела является анализ действующего законодательства, гарантирующего и обеспечивающего защиту государственных служащих, уведомивших о факте коррупционного поведения, а также выработка конкретных практических предложений и мер, направленных на совершенствование правового регулирования данного

института. Особый интерес вызывает разработка предложений по осуществлению защиты государственных служащих, работающих в сфере исполнительного и обеспечительного производства.

Законопроект N 105369-5 «О противодействии коррупции», внесенный на рассмотрение в Государственную Думу 3 октября 2008 г., первоначально предусматривал обязанность государственного или муниципального служащего информировать соответствующие органы и представителя нанимателя о ставших ему известными в связи с исполнением служебных обязанностей случаях совершения коррупционных правонарушений другими государственными и муниципальными служащими либо непредставления ими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также обо всех случаях обращения каких-либо лиц к другим государственным и муниципальным служащим в целях склонения их к совершению коррупционных или иных правонарушений (ч. 3 ст. 9 законопроекта). Неисполнение указанной обязанности предлагалось рассматривать как должностное правонарушение.

Однако ко второму чтению ст. 9 была уже изложена в новой, ныне действующей редакции. Вопросы ответственности за неисполнение данной обязанности были исключены из содержания этой статьи, хотя некоторые депутаты Государственной Думы вполне справедливо отмечали, что это в значительной степени выхолащивает смысл и содержание данного института. Законодатель аргументировал свой отказ от указанной меры обеспечения исполнения обязанности значительным ограничением прав государственных и муниципальных служащих.

С одной стороны, отсутствие принудительного механизма безальтернативного поведения, направленного на формирование антикоррупционных стандартов поведения государственных и муниципальных служащих, является залогом успеха государственной антикоррупционной кампании, с другой стороны, чрезмерные или

повышенные обязательства, напрямую не связанные с выполнением возложенных на госслужащих функций, приводят к распылению их деятельности.

К сожалению, и то и другое невозможно в полной мере реализовать в силу несовершенства нормативного регулирования противодействия коррупции в целом. Однако следует отметить, что по некоторым квалифицированным составам коррупционных преступлений возможно привлечение к уголовной ответственности за укрывательство преступления, предусмотренного ст. 316 Уголовного кодекса РФ.

Исключив указание на ответственность за неведение о фактах коррупционного поведения, законодатель предусмотрел возможность государственной защиты лиц, которые сообщили о таких фактах.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 9 Закона о противодействии коррупции установлено, что под защитой государства находится государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах:

- обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;
- совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В настоящее время особенно актуально развитие международного сотрудничества в борьбе с коррупционной преступностью. Это вызывает необходимость проанализировать данный институт с позиции его согласованности с нормами международного права, и в первую очередь с

нормами тех международных правовых документов, которые уже ратифицированы Российской Федерацией.

Норма ч. 4 ст. 9 Закона о противодействии коррупции отражает в отечественном законодательстве принцип, заложенный в Конвенции ООН против коррупции<sup>43</sup> (ст. 33 «Защита лиц, сообщающих информацию»), устанавливающей, что каждое государство-участник рассматривает возможность включения в свою внутреннюю правовую систему надлежащих мер для обеспечения защиты любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с данной Конвенцией, от любого несправедливого обращения.

Кроме того, Конвенция против коррупции содержит ст. 32 «Защита свидетелей, экспертов и потерпевших», в которой наряду с прочим предусмотрено, что каждое государство-участник принимает надлежащие меры в соответствии со своей внутренней правовой системой и в пределах своих возможностей, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с преступлениями, признанными таковыми согласно данной Конвенции, и в надлежащих случаях - в отношении их родственников и других близких им лиц.

Наряду с этим в основе рассматриваемой нормы лежат положения других конвенций Совета Европы. Согласно ст. 22 «Защита сотрудничающих с правосудием лиц и свидетелей» Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию каждая сторона принимает меры, которые могут потребоваться для обеспечения эффективной и надлежащей защиты во-первых тех, кто сообщает об уголовных преступлениях, квалифицированных в качестве таковых в соответствии со статьями 2 - 14,

---

<sup>43</sup> Конвенция против коррупции (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31.10.2003 N 58/4.URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).

или иным образом сотрудничает со следствием или органами, осуществляющими уголовное преследование, во-вторых свидетелей, дающих показания, касающиеся этих преступлений.<sup>44</sup>

Таким образом, данный институт в отечественном законодательстве не является собственной разработкой, а выступает имплементацией в российское антикоррупционное законодательство конструкций, гарантирующих защиту лиц, сообщивших о фактах коррупции. При этом имплементация носит исключительно предметный, а не институциональный характер, т.е. конструкция (идея, мысль, принцип) перенесена без должного ее раскрытия.

В отношении правовых технологий защиты государственных служащих, уведомивших о факте коррупционного поведения, закрепленной в действующем антикоррупционном законодательстве, данная норма носит отсылочный характер к условно отраслевому законодательству России, в связи с чем необходимо отметить следующее. С введением данного института в антикоррупционное законодательство не был принят какой-либо уточняющий и регламентирующий его самостоятельный законодательный акт, не внесены соответствующие изменения в действующие законодательные акты.

Между тем, руководствуясь общей теорией права, надо учитывать, что до издания таких актов подлежат применению иные акты, регулирующие сходные правовые отношения, поскольку каких-либо специальных технологий защиты государственных служащих законодательством не предусмотрено. Однако, учитывая, что большинство коррупционных правонарушений представляют собой уголовные преступления, в данном случае применимы механизмы, предусмотренные Федеральными законами от 20.04.1995 N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц

---

<sup>44</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS N 173 (заключена в Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. 2009. N 20. Ст. 2394.

правоохранительных и контролирующих органов" и от 20.08.2004 N 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее - Закон о защите потерпевших и свидетелей).

Наибольший интерес для нас представляет вопрос о конкретных правовых технологиях такой защиты. Согласно положениям вышеназванных Законов в отношении защищаемого лица может применяться одновременно несколько мер защиты либо одна из таких мер, как личная охрана, охрана жилища и имущества; выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице; временное помещение в безопасное место; применение дополнительных мер безопасности в отношении защищаемого лица, содержащегося под стражей или находящегося в месте отбывания наказания, в том числе перевод из одного места содержания под стражей или отбывания наказания в другое. По делам о тяжких и особо тяжких преступлениях могут дополнительно применяться такие меры защиты, как переселение лица на другое место жительства; замена документов; изменение внешности; изменение места работы (службы) или учебы.

Основаниями применения мер безопасности являются данные о наличии реальной угрозы убийства защищаемого лица, насилия над ним, уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве, установленные органом, принимающим решение об осуществлении государственной защиты. Меры безопасности применяются на основании письменного заявления защищаемого лица или с его согласия, выраженного в письменной форме.

Сейчас проблемы защиты свидетелей и иных участников уголовного процесса привлекают к себе все большее внимание, разрабатываются и выдвигаются предложения о создании новых механизмов защиты. Активно

используются и уже существующие механизмы, учитывается необходимость внесения изменений в законодательство.

Следует отметить, что все эти меры защиты, предусмотренные ст. 6 Закона о защите потерпевших и свидетелей, применимы к защите государственных служащих, уведомивших о факте коррупционного поведения. Например, норма п. 9 ст. 6 Закона о защите потерпевших и свидетелей по отношению к государственному служащему, сообщившему о факте совершения коррупционных действий или факте склонения его к таковым, неприменима. Другие нормы ст. 6 Закона о защите потерпевших и свидетелей применить по отношению к государственным служащим можно, однако их применение может повлечь крупные финансовые затраты и иные отрицательные последствия. Как правило, из всех перечисленных механизмов применяется только личная охрана, которая также может быть коррумпированной, и не всегда можно отследить действия такой охраны.

Особое внимание следует обратить на основания применения названных механизмов защиты: наличие реальной угрозы убийства представляемого к защите лица, насилия над ним, уничтожения или повреждения его имущества. В связи с уведомлением государственных органов о факте коррупционного поведения угрозы убийства и уничтожения имущества в адрес государственных служащих поступают редко. Чаще на такого государственного служащего воздействуют посредством административного давления, что никак не подпадает под основания применения перечисленных механизмов защиты.

Более того, на практике применение указанных мер защиты не всегда предоставляет достаточную степень защищенности такой категории лиц; иногда не соблюдается и основополагающий принцип защиты - сохранение тайны данных о личности свидетеля, потерпевшего. Так, согласно требованиям ст. 217 УПК РФ следователь обязан предъявить обвиняемому и защитнику прошитые и пронумерованные материалы уголовного дела, за

исключением постановления, в котором содержатся данные о личности засекреченного лица. Предъявляются для ознакомления и вещественные доказательства, фотографии, материалы аудио-, видеозаписи, киносъемка, иные приложения к протоколам следственных действий. Обвиняемый и его защитник вправе неограниченное количество раз обращаться к материалам уголовного дела, выписывать из него любые сведения, снимать копии с любого документа, в том числе и с применением технических средств. Согласно ч. 3 ст. 217 УПК РФ обвиняемый и его защитник не могут быть ограничены во времени, необходимым им для ознакомления с материалами уголовного дела. Такое ограничение возможно, только если суд установил факт явного затягивания времени ознакомления с делом. Получив право на ознакомление с материалами уголовного дела, обвиняемый при изучении показаний свидетеля о тех или иных обстоятельствах произошедшего события по содержанию самих показаний может определить лицо, которое свидетельствует против него.

В декабре 2014 года Министерство труда, занятости и социальной защиты Российской Федерации подготовило проект Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются». Законопроект создан на основе рекомендаций, выработанных по итогам заседания Общественной палаты РФ, посвященного вопросу защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции. Заседание прошло с участием членов Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, депутатов Государственной Думы, представителей научного и экспертного сообщества. Разработка законопроекта была предусмотрена Национальным планом противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы (утв. Указом Президента РФ от 11.04.2014 N 226).

Реализация законопроекта направлена на обеспечение защиты лиц, сообщивших о незаконной деятельности внутри государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, включая государственные корпорации, государственные внебюджетные фонды, государственные учреждения и предприятия, частные предприятия, общественные организации, от любых негативных последствий, в частности от ущемления их прав и законных интересов, связанных с таким сообщением.

Согласно ст. 2 законопроекта сообщением о коррупционном правонарушении является «информация о злоупотреблении служебным положением, даче или получении взятки, злоупотреблении полномочиями, коммерческом подкупе либо ином незаконном использовании физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц...». Также к сообщениям о коррупционном правонарушении относится информация о несоблюдении ограничений, запретов и требований, установленных Законом о противодействии коррупции и другими федеральными законами, об иных коррупционных правонарушениях, за совершение которых в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотрена административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

В соответствии с законопроектом защите подлежат лица, замещающие государственную должность или муниципальную должность, должность государственной или муниципальной службы; служащие Центрального банка Российской Федерации; работники, замещающие должности в государственных корпорациях, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, а также работники, замещающие должности

на основании трудового договора в государственном органе, органе местного самоуправления, организации.

Кроме того, меры защиты, предусмотренные законопроектом, могут применяться в отношении родственников и близких лица, которое сообщило о коррупционном правонарушении, в том случае, если они преследуются или их права нарушаются в целях оказания воздействия на данное лицо, либо в целях принуждения его отказаться от представленной информации, либо из мести за раскрытие указанной информации.

Законопроектом установлены принципы осуществления защиты, что обеспечивает наиболее полное представление о целевой направленности данной деятельности одновременно и на процесс, и на результат. При этом предусмотренные законопроектом принципы можно разделить на общие и специальные, посвященные осуществлению такой защиты.

Так, к общим принципам защиты можно отнести принципы законности, уважения прав и свобод человека и гражданина; взаимной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих меры защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, и защищаемых лиц; предоставления мер защиты в соответствии с полномочиями государственных органов, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, правоохранительных органов и других уполномоченных государственных органов, организаций; недопустимости препятствования получению лицом, сообщившим о коррупционном правонарушении, бесплатной юридической помощи и доступа к правосудию.

Данная группа принципов обеспечивает основные постулаты осуществления защиты.

Ко второй группе можно отнести принципы защищенности от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность (трудовую деятельность) лиц, сообщивших о коррупционных

правонарушениях, применения к ним мер дисциплинарного воздействия; возмещения убытков и причиненного морального вреда за преследование или ущемление прав и законных интересов лицам, сообщившим о коррупционном правонарушении; применения мер защиты без ущемления жилищных, трудовых, пенсионных и иных прав и законных интересов лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

Отдельно хочется остановиться на принципе, предусматривающем возможность выплаты материального вознаграждения лицам в случае, если передача сообщения о коррупционном правонарушении позволила предотвратить причинение ущерба государственной или муниципальной казне, государственному или муниципальному имуществу. Данная мера, по мнению разработчиков, призвана мотивировать лиц к раскрытию информации о коррупционном правонарушении. Размер вознаграждения предлагается установить от 5 до 15% от суммы предотвращенного ущерба.

Правда, несмотря на обширную зарубежную практику использования данной меры в таких странах, как Южная Корея, США, Канада, ее применение имеет и негативный оттенок: деятельность государственного служащего по противодействию коррупции приобретает некий коммерциализированный характер, т.е. он сообщает о преступлении не по долгу службы, а из чисто корыстных, сугубо личных интересов.

При этом, на наш взгляд, заслуживает поддержки установленное законопроектом условие об иных мерах поощрения за сообщение о коррупционном правонарушении. Например, такие меры, как благодарственное письмо, внесение в книгу почета с выдачей соответствующего свидетельства, должны стать мотивационным фактором, создать ситуацию морального выбора поступать именно так, как велит гражданский долг.

Эффективной защите служащих и работников, сообщающих о коррупционных правонарушениях, будет способствовать применение

предусмотренного рассматриваемым законопроектом комплекса мер, включающего обеспечение конфиденциальности сведений, бесплатную юридическую помощь, защиту от неправомерного увольнения и иных ущемлений прав и законных интересов в рамках исполнения должностных обязанностей и осуществления полномочий, меры прокурорского реагирования. Кроме того, в качестве меры защиты предусмотрено обязательное участие прокурора при рассмотрении вопросов применения дисциплинарных взысканий или увольнения лица, сообщившего о коррупционном правонарушении, комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Полагаем, принятие Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов со стороны должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются» оживит институт противодействия коррупции в России. Возможно, именно благодаря данной инициативе коррупционная преступность будет наконец загнана в угол.

Подводя итог, можно констатировать следующее, что несмотря на формальное наличие института защиты государственного служащего, уведомившего о факте коррупционного поведения, регламентация данного института в настоящее время отсутствует, что существенно усложняет его реализацию.

Имеющиеся нормативные акты не способны в должной степени обеспечить защиту лиц, указывающих на факт коррупционного поведения и коррупционной преступности. К сожалению, не все нормы могут быть применимы к данной категории лиц. Следует приветствовать законодательные инициативы, направленные на решение проблем защиты данной категории государственных служащих, в частности разработку проекта Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных

интересов со стороны должностных лиц, действия (бездействие) которых обжалуются».

Исследование существующих норм и механизмов защиты государственных служащих (ст. 217, ч. 6 ст. 278 УПК РФ) выявило возможность возникновения отрицательных последствий их применения: нарушения конфиденциальности информации о свидетельствующих лицах, которое может повлечь какие-либо насильственные действия в отношении свидетеля, его семьи и жилища.

## **Глава 3. Пути реализации государственных гарантий и прав государственного служащего**

### **3.1 Государственные гарантии при увольнении**

В статье 31 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 30 декабря 2012 г. N 327-ФЗ) предусмотрено, что при сокращении должностей гражданской службы государственно-служебные отношения с гражданским служащим, замещающим сокращаемую должность гражданской службы, продолжают в случае:

- предоставления гражданскому служащему с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности возможности замещения иной должности гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе;
- направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

При реорганизации государственного органа или изменении его структуры государственно-служебные отношения с гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы в этом государственном органе, могут быть прекращены в случае сокращения должностей гражданской службы.

При сокращении в государственном органе должностей гражданской службы представитель нанимателя за два месяца до сокращения сообщает об этом в письменной форме гражданским служащим.

Преимущественное право на замещение должности гражданской службы предоставляется гражданскому служащему, имеющему более высокие квалификацию, уровень профессионального образования, большую

продолжительность стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности и более высокие результаты профессиональной служебной деятельности.

Представитель нанимателя с письменного согласия гражданского служащего вправе расторгнуть с ним служебный контракт без предупреждения об освобождении от замещаемой должности гражданской службы за два месяца.

При увольнении с гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа или изменением его структуры, ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания. При этом выходное пособие не выплачивается.<sup>45</sup>

Судебная практика показывает, что отказ государственного гражданского служащего, замещающего сокращаемую должность, от предложенной представителем нанимателя иной должности гражданской службы, в том числе неравнозначной ранее занимаемой им, является основанием для прекращения государственно-служебных отношений.

Судом установлено, что служащий с 25 октября 2004г. работал в федеральном государственном органе, с 11 августа 2008 г. - в должности заместителя начальника отдела. Приказом от 18 марта 2010 г. Служащий освобожден от занимаемой должности в соответствии с пунктом 6 ч. 1 ст. 33 Закона N 79-ФЗ, поскольку отказался от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы.

Не согласившись с увольнением, служащий обратился в суд с иском заявлением, в котором просил признать увольнение незаконным, изменить

---

<sup>45</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2008 года, утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2008 г. // Верховный Суд РФ: офиц. сайт. URL: <http://www.vsrp.ru>.

формулировку основания и дату увольнения, взыскать средний заработок за время вынужденного прогула, премию за первый квартал 2010г. и компенсацию морального вреда, указав в обоснование требований, что оснований для увольнения не имелось, поскольку сокращение ее должности фактически не произошло, ответчиком при сокращении ей были предложены не все имеющиеся вакантные должности.

Решением районного суда иск удовлетворен частично. Изменена формулировка основания увольнения служащего на «уволить по собственному желанию (п. 3 ч. 1 ст. 77 ТК РФ)», изменена дата увольнения (с 19 марта на 1 декабря 2010 г.), с работодателя в пользу служащего взыскан средний заработок за время вынужденного прогула, а также компенсация морального вреда. В удовлетворении остальной части иска отказано.

Определением суда кассационной инстанции указанное решение оставлено без изменения.

Разрешая спор, суд первой инстанции сослался на то, что при увольнении гражданского служащего в соответствии с пунктом 6 ч. 1 ст. 33 Закона N 79-ФЗ на работодателя возлагается обязанность предлагать государственному гражданскому служащему для замещения все имеющиеся у него вакантные должности.

Установив, что истице при увольнении не были предложены все имеющиеся у ответчика вакантные должности, в том числе вакантная должность заместителя начальника другого отдела того же управления, которая соответствовала ее квалификации, суд пришел к выводу о нарушении работодателем процедуры увольнения служащего.

При этом суд счел возможным изменить формулировку основания, а также дату увольнения.

Вместе с тем согласно статье 73 Закона N 79-ФЗ федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, содержащие нормы

трудового права, могут применяться к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, неурегулированной Законом N 79-ФЗ.

В соответствии с частью 1 ст. 31 Закона N 79-ФЗ при сокращении должностей гражданской службы государственно-служебные отношения с гражданским служащим, замещающим сокращаемую должность гражданской службы, продолжаются в случае: предоставления гражданскому служащему с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности возможности замещения иной должности гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе; направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Данный перечень возможностей продолжения государственных служебных отношений с гражданским служащим при сокращении должностей является исчерпывающим.

В силу пункта 6 ч. 1 ст. 33 Закона N 79-ФЗ общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются: отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также непредоставление ему в этих случаях иной должности гражданской службы по ч. 4 ст. 31 Закона N 79-ФЗ.

При сокращении в государственном органе должностей гражданской службы представитель нанимателя за два месяца до сокращения сообщает об этом в письменной форме гражданским служащим по ч. 5 ст. 31.

И так, смысл и взаимосвязь приведенных правовых норм показывают, что Законом N 79-ФЗ на представителя нанимателя не возлагается обязанность предлагать государственному служащему, должность которого

сокращена, все вакантные должности гражданской службы в государственном органе имеющиеся на тот момент. Однако наниматель наделен правом предложения иной должности.

Указанный Закон также не содержит требования к представителю нанимателя о предоставлении гражданскому служащему в случае сокращения замещаемой равнозначной должности.

Судом установлено, что служащий был предупрежден о предстоящем сокращении занимаемой им должности в установленном законом порядке, ему были предложены две должности: консультанта отдела управления, в котором он занимал должность ранее, и главного специалиста - эксперта отдела другого управления, от которых он отказался, следовательно, увольнение истца с гражданской службы было проведено в соответствии с нормами Закона N 79-ФЗ и оснований для удовлетворения исковых требований не имелось.

Учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела, судом установлены полно и правильно, но допущена ошибка в применении и толковании норм материального права, которая повлекла вынесение неправоудного решения, Судебная коллегия приняла новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, не передавая дело на новое рассмотрение.<sup>46</sup>

Рассмотрим другой пример из судебной практики.

В.Ю. Боровик с 1 января 2008г. замещала должность государственной гражданской службы Республики Коми (старший специалист отдела социальных гарантий Управления социальной защиты населения Агентства Республики Коми по социальному развитию по городу Воркуте). В рамках проводимых Правительством Республики Коми организационно-штатных мероприятий по сокращению предельной численности работников аппаратов

---

<sup>46</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ N 5-В12-15 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. N 10. С. 21, 22.

государственных органов в соответствии с приказом от 28 апреля 2010г. она была уволена в связи с сокращением замещаемой должности 4 мая 2010г.; служебный контракт с ней был расторгнут по основанию, предусмотренному пунктом 6 ч. 1 ст. 33 Закона N 79-ФЗ.

Полагая, что на нее как одинокую мать, воспитывающую ребенка в возрасте до 14 лет, распространяется гарантия, закрепленная частью 4 статьи 261 ТК РФ, которая не допускает увольнение по инициативе работодателя женщин, относящихся к этой категории, заявительница обратилась в Воркутинский городской суд Республики Коми с исковым заявлением о восстановлении на государственной гражданской службе.

В удовлетворении заявленного требования ей было отказано (решение Воркутинского городского суда Республики Коми от 9 декабря 2010 г., оставленное без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Коми от 10 марта 2011 г.) на основании того, что указанная гарантия предоставляется в случае увольнения работницы по инициативе работодателя и, соответственно, по смыслу статьи 73 Закона N 79-ФЗ - лишь в случае увольнения государственного гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя; расторжение же служебного контракта на основании пункта 6 ч. 1 ст. 33 данного Закона не считается таковым, и его статьей 37 не предусмотрено.

В.Ю. Боровик просит признать противоречащими ст. 7, 19, 37 и 38 Конституции Российской Федерации положения ст. 31, 33 и 37 Закона N 79-ФЗ, не позволяющие отнести увольнение государственного служащего по основанию, предусмотренному п. 6 ч. 1 ст. 33 настоящего Закона, к произведенным по инициативе представителя нанимателя и тем самым препятствуют распространению на проходящих государственную гражданскую службу одиноких матерей, воспитывающих ребенка в возрасте до 14 лет, гарантии от увольнения, закрепленной ч. 4 ст. 261 ТК РФ.

Согласно Конституции РФ политика Российской Федерации как правового и социального государства направлена, в частности, на обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства; материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

При осуществлении правового регулирования в этой сфере, имеющего целью создание условий, в том числе финансовых и организационных, для надлежащего выполнения родителями такой общественно значимой функции, как воспитание детей, законодатель должен исходить также из международно-правовых обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции ООН о правах ребенка (1989г.), которая закрепляет принцип приоритета интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни, обязывающий Российскую Федерацию как государство - участника Конвенции принимать в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей.

Определяя формы и способы государственной поддержки, в силу Конституции Российской Федерации гарантированной всем имеющим детей семьям, и реализуя при этом свои дискреционные полномочия, в рамках которых ему предоставлена достаточно широкая свобода усмотрения, законодатель имеет право установления для женщин, воспитывающих детей, комплексной системы социальных гарантий с учетом социальных, экономических и финансовых факторов, а также особенностей, которые обусловлены составом семьи (неполные семьи, многодетные, семьи, имеющие детей-инвалидов, и т.п.), и внесения специальных мер по государственной защите в отношении тех одиноких матерей, которые заведомо не имеют юридическую возможность для получения какой-либо помощи со стороны отца ребенка, за всестороннее развитие и благополучие которого только они сами несут всей полнотой родительской ответственности.

Правовые позиции, изложенные Конституционным Судом РФ в Постановлениях N 13-П от 24 октября 2000г. и N 11-П от 3 июня 2004г., N 6-П от 15 июня 2006г., г. N 12-П от 16 июля 2007г. и N 15-П от 22 октября 2009г., по сути показывают, что дифференциация предоставления гарантий, связанных с государственной защитой семьи, детства и материнства, должна быть разумной, обоснованной и обеспечивающей соразмерность прав и законных интересов сторон соответствующих правоотношений.

В системе действующего правового регулирования специальные меры государственной защиты, предоставляющиеся одиноким матерям, воспитывающим ребенка в возрасте до 14 лет, включают гарантии, направленные на предотвращение потери ими работы (увольнения с государственной службы) и утраты заработка (денежного содержания), в частности запрет увольнения по инициативе работодателя (представителя нанимателя) в связи с сокращением численности или штата (проведением организационно-штатных мероприятий).

Данная гарантия предоставляется как тем из них, кто работает по трудовому договору (ч. 4 ст. 261 ТК РФ), так и тем, кто проходит военную либо правоохранительную службу.

Одиноким матери, воспитывающие ребенка в возрасте до 14 лет, которые реализуют право на свободное распоряжение своими способностями к труду, закрепленное частью 1 ст. 37 Конституции РФ, путем прохождения государственной гражданской службы, то в их правовой статус как государственных гражданских служащих гарантии, связанные с материнством и воспитанием детей, не включены непосредственно. Это, однако, не означает, что такие гарантии им не предоставляются.

Основанные на положениях Конституции Российской Федерации о социальном характере российского государства и необходимости защиты семьи, материнства и детства, в том числе в трудовых и государственно-служебных отношениях (ст. 7 и 37, ч. 1 ст. 38), а также на требованиях

международных актов (п. 3 ст. 27 Конвенции о правах ребенка) государственные гарантии, предоставляемые женщинам в связи с материнством и воспитанием ребенка, имеют целью не только обеспечение им возможности сочетать семейные обязанности с профессиональной деятельностью, достижение фактического равенства в сфере труда, но и прежде всего - защиту интересов ребенка, создание условий, необходимых для его полноценного развития.

Правовая природа этих гарантий как направленных наряду с другими мерами государственной поддержки на защиту материнства и детства предопределяет широкую сферу их применения. В силу этого лишение проходящих государственную гражданскую службу одиноких матерей, воспитывающих детей в возрасте до 14 лет, государственной защиты недопустимо, поскольку в нарушение конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности не имеет разумного и объективного оправдания и не основано на особенностях государственной гражданской службы.

Взаимосвязанные положения части 4 ст. 31, пункта 6 ч. 1 ст. 33 и статьи 37 Закона N 79-ФЗ не соответствуют статьям 7 (ч. 1), 19 (ч. 2), 37 (ч. 1), 38 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ими возможно увольнение с государственной гражданской службы одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 14 лет, в связи с сокращением замещаемой должности.<sup>47</sup>

В связи с прекращением служебного контракта в соответствии с пунктом 11 ч. 1 ст. 33 Закона N 79-ФЗ представитель нанимателя выплачивает гражданскому служащему месячное денежное содержание, если нарушение

---

<sup>47</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. N 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. N 6. С. 59 - 75.

правил заключения служебного контракта допущено не по вине гражданского служащего.

При расторжении срочного служебного контракта по ст. 35 Закона N 79-ФЗ, в связи с истечением срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено законом.

Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с указанным Законом сохраняется должность гражданской службы, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу; гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы.

При расторжении срочного служебного контракта о замещении гражданским служащим должности гражданской службы в порядке ротации, освобождении его от замещаемой должности и увольнении с гражданской службы в случаях, указанных в части 9 ст. 60.1 Закона N 79-ФЗ, гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания. При этом выходное пособие не выплачивается по ч. 5 введенной Федеральным законом от 6 декабря 2011г. N 395-ФЗ.

При расторжении служебного контракта по инициативе гражданского служащего по ст. 36 Закона N 79-ФЗ до истечения срока предупреждения о и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. Освобождение гражданского служащего от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы не производятся, если на его должность не приглашен другой гражданский служащий или гражданин.

По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению гражданского служащего обязан выдать ему трудовую книжку, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет.

При расторжении служебного контракта по инициативе представителя нанимателя по ст. 37 Закона N 79-ФЗ гражданский служащий не может быть освобожден от должности замещаемой и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период пребывания в отпуске, а также в отпуске по беременности и родам, и в период его временной нетрудоспособности в связи с увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, которые связаны с исполнением должностных обязанностей, о чем говорится в ч. 3 в ред. Федерального закона от 27 июня 2011 г. N 155-ФЗ.

Рассмотрим иной пример из судебной практики.

Служащий обратился в суд с иском к Главному управлению Федеральной службы по Саратовской области о восстановлении на работе, взыскании зарплаты за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда, указав, что приказом от 2 апреля 2007 г. он был уволен с должности заместителя начальника отдела Главного управления Федеральной службы по Саратовской области с 6 апреля 2007 г. в связи с сокращением штата. Увольнение служащий считал незаконным, по той причине, что в это время он находился на амбулаторном лечении, о чем было известно его непосредственному начальнику.

Решением районного суда г. Саратова в удовлетворении иска служащего о восстановлении на работе было отказано. Судебная коллегия по

гражданским делам Саратовского областного суда согласилась с выводом суда первой инстанции о том, что в данном случае увольнение служащего в период временной нетрудоспособности не свидетельствует о незаконности увольнения. При этом судебная коллегия указала, что в силу статьи 73 Закона N 79-ФЗ федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Законом. В соответствии с частью 3 ст. 37 указанного Закона в период временной нетрудоспособности гражданского служащего он не может быть освобожден от занимаемой должности и уволен с гражданской службы, только если увольнение производится по инициативе представителя нанимателя.

Перечень оснований увольнения с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя содержится в части 1 этой статьи, и увольнение гражданского служащего по сокращению должностей гражданской службы не отнесено к увольнениям по инициативе представителя нанимателя. Статья 31 Закона N 79-ФЗ, устанавливающая порядок увольнения или прекращения гражданской службы, не содержит ограничений для увольнения по данному основанию служащих в период их временной нетрудоспособности. Поэтому справедливо отмечается: не включив в содержание статьи 37 Закона N 79-ФЗ расторжение служебного контракта в связи с сокращением должностей, законодатель фактически лишил соответствующую категорию гражданских служащих данной гарантии.

Следуя логике приведенного выше судебного решения, вполне законным будет являться увольнение беременной женщины с гражданской службы при сокращении штата государственного органа.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Трудовое право. 2009. N 12. С., 86.

Увольнение с гражданской службы по основаниям, предусмотренным пунктом 1 ч. 1 ст. 37 Закона N 79-ФЗ (в случае несоответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы), допускается, если невозможно перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы.

В случае расторжения служебного контракта по основанию, предусмотренному пунктом 8.1 ч. 1 ст. 37, гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания (отсутствие на службе в течение более четырех месяцев подряд в связи с временной нетрудоспособностью, если законодательством Российской Федерации не установлен более длительный срок сохранения места работы (должности) при определенном заболевании или если для определенной категории граждан законодательством не предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности)).

### **3.2 Право государственного служащего на включение в стаж времени нахождения на военной службе**

В настоящем разделе внимание главным образом уделено проблеме правового понимания категории «государственный служащий» при определении выслуги лет лиц, прошедших срочную военную службу. Цель раздела - оценка права государственного служащего засчитывать в общий трудовой стаж, включать в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета - один день военной службы за два дня работы, что повсеместно нарушается. Нормативной основой данного права является пункт 3 статьи 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ, где установлено, что время нахождения на военной службе по контракту засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы

государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета один день военной службы за один день работы, а время нахождения граждан на военной службе по призыву (в том числе офицеров, призванных на военную службу в соответствии с Указом Президента Российской Федерации) - один день военной службы за два дня работы.

Автор анализирует современное российское законодательство, регулирующее отношения с участием государственных служащих. Говорится о нарушении органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации правил определения общего трудового стажа государственных служащих. На основе системного анализа действующего законодательства анализируются коллизии подзаконных нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации федеральному законодательству в названной сфере.

Анализ общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, законодательства бывшего СССР и РСФСР, Российской Федерации и субъектов Федерации, научной литературы, посвященной вопросам государственной службы, позволяет сделать неутешительный вывод о том, что, к сожалению, низкий профессиональный уровень чиновников, их намерение по любому вопросу следовать не букве закона, а письменным (устным) указаниям сверху стали сегодня главным сдерживающим фактором развития России. Данная картина может быть подтверждена двумя примерами из прошлого и настоящего.

Наследием советского времени стал мощный, непоколебимый долгие годы институт прописки. В масштабах всей страны трудно представить, сколько миллионов граждан России пострадали от деятельности представителей исполнительной власти, требовавших справки с места жительства. При том, что 25 июня 1993г. Закон РФ N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» определил

местом жительства - жилой дом, квартиру, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и с 1 января 1995г. вступила в действие ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, аналогичным образом определяющая место жительства. Несмотря на наличие двух вышеназванных федеральных законов, один из которых кодифицированный, обладает высшей юридической силой, названный институт продолжает действовать, жестко определяя правовые отношения исключительно по справке с места прописки. И только 17 июля 1995 г., после принятия Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от N 713) исполнительная власть всех уровней постепенно прекращает оказывать давление.

В настоящее время также можно назвать целый ряд аналогичных ситуаций, когда принят и действует федеральный закон, но он не исполняется в силу того, что не нашел отражения в указе Президента, постановлении Правительства Российской Федерации, или, еще хуже, когда Президент и (или) Правительство Российской Федерации не привели в соответствие свои нормативные правовые акты согласно прямым указаниям федеральных законов. При этом вся исполнительная власть Российской Федерации в обязательном порядке будет считать источником своих обязанностей не федеральный закон, а указ Президента, постановление Правительства Российской Федерации, несмотря на их противоречие закону.

В соответствии с п. 3 статьи 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998г. N 76-ФЗ установлено, что время нахождения граждан на военной службе по контракту засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета один день военной службы за один день работы, а время нахождения граждан на военной службе по призыву (в том числе офицеров, призванных на военную службу в соответствии с Указом Президента Российской Федерации) - один день военной службы за два дня работы.<sup>49</sup>

Анализируя данную норму права, следует прежде отметить ее императивный характер, не позволяющий каких-либо иных вариантов. Однако на практике отдельные работники прокуратуры, департамента государственной службы и кадров МВД России, сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации и даже отдельные судьи неоднозначно трактуют понятие "государственный служащий", что, в свою очередь, приводит к массовым нарушениям прав граждан, прошедших военную службу по призыву.

Не редки случаи, еогда сотрудники пенсионных управлений ГУВД субъектов Российской Федерации совместно с департаментом государственной службы и кадров МВД России не включают в стаж государственной службы сотрудников органов внутренних дел время нахождения граждан на военной службе по призыву - один день военной службы за два дня работы. Аргументируется вышесказанное тем, что п. 3

---

<sup>49</sup> Федереральный Закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ

статьи 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ распространяется на государственных гражданских служащих, а в отношении сотрудников органов внутренних дел данное правило не действует.

В настоящее время базовым законодательным актом, определяющим и регулирующим вопросы государственной службы, является Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы», согласно которому государственная служба включает в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.<sup>50</sup>

В целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества, более развернутое определение военной службы содержится в статье 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Военная служба - особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также в пограничных войсках Федеральной пограничной службы Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в железнодорожных войсках Российской Федерации, войсках Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органах Федеральной пограничной службы

---

<sup>50</sup> Федеральный Закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы» N 58-ФЗ

Российской Федерации, федеральных органах правительственной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации и создаваемых на военное время специальных формированиях. Граждане проходят военную службу по призыву, а также в добровольном порядке (по контракту).<sup>51</sup>

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Следует также особо отметить, что Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы» в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы», федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

---

<sup>51</sup> Федеральный Закон от 28 марта 1998г. «О воинской обязанности и военной службе» N 53-ФЗ

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. При этом статья 14 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы» определяет стаж (общую продолжительность) государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей и законами субъектов Российской Федерации.

Логичным продолжением Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы» является закрепленное в статье 6 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правило - взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством:

- соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- учета стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации.

Анализ основополагающих законодательных нормативных правовых актов о государственной службе позволяет сделать вывод, что все виды государственной службы Российской Федерации взаимосвязаны и

обеспечиваются на основе единства системы государственной службы Российской Федерации.

Возвращаясь к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ, следует обратить внимание на преамбулу: «Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей».

Определяя статус военнослужащих, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации вправе устанавливать в пределах своих полномочий дополнительные социальные гарантии и компенсации военнослужащим, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей. Например, в статье 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» закреплены гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

При осуществлении призыва на военную службу, заключении с военнослужащими контракта о прохождении военной службы, а также при увольнении военнослужащих с военной службы государство также гарантирует исполнение обязательств, предусмотренных Федеральным законом «О статусе военнослужащих», федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Представляется интересным содержание статьи 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей устанавливаются следующие дополнительные права на трудоустройство и социальное обеспечение:

- зачет времени военной службы в непрерывный стаж работы в соответствии со ст. 10 Федерального закона, учитываемый при выплате единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении социальных гарантий, связанных со стажем работы, если перерыв между днем увольнения с военной службы и днем приема на работу (поступления в образовательное учреждение) не превысил одного года, а ветеранам боевых действий на территории других государств, ветеранам, исполнявшим обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, и гражданам, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 25 лет и более, - независимо от продолжительности перерыва;
- зачет времени военной службы в стаж государственной службы государственного служащего в случае поступления на работу в органы государственной власти, учитываемый при выплате единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении иных социальных гарантий, связанных со стажем государственной службы, независимо от срока увольнения с военной службы и дня приема на государственную службу.

Вышесказанное свидетельствует, что на законодательном уровне Российской Федерации правовой статус государственного служащего достаточно четко определен и закреплён. Однако, не редко на практике игнорируется п. 3 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ, согласно которому установлено, что время нахождения граждан на военной службе по призыву засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета - один день военной службы за два дня работы.

### **3.3 Обеспечение жильем гражданского персонала и государственных служащих на примере проекта Приказа Министра обороны РФ**

На сайте Единого портала для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения в сети интернет размещен проект Приказа Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Порядка распоряжения жилищным фондом, закрепленным за Министерством обороны Российской Федерации, для обеспечения лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации жилыми помещениями в общежитии или служебными жилыми помещениями».<sup>52</sup>

Согласно пояснительной записке к указанному проекту правового акта создание условий для осуществления жилищных прав лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - лица гражданского персонала) и федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации (далее - государственные служащие) является федеральным обязательством, в связи с этим необходимо определить порядок предоставления указанным категориям граждан жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Позиция вполне обоснованна, потребность в ее реализации крайне актуальна, однако вопрос об эффективности предпринимаемых мер и действенности Порядка пока остается открытым.

Проблема обеспечения лиц гражданского персонала жилыми помещениями новой не является, и отдельные попытки ее частичного решения уже предпринимались, что, однако, к существенным результатам не

---

<sup>52</sup>

привело в силу значительной ограниченности использованных мер как по субъектному, так и по количественному признакам.

Согласно п. 20 ранее действовавшей Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной Приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. N 80 (далее - Инструкция), работники из числа гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, непосредственно связанные с обслуживанием и эксплуатацией казарменно-жилищного фонда и коммунальных сооружений, обеспечивались служебными жилыми помещениями. На эти цели выделялось 3% от общей площади жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации.

Одним из оснований для разработки Порядка явился п. 65 Отраслевого соглашения между Профсоюзом гражданского персонала Вооруженных Сил России и Министерством обороны Российской Федерации на 2014 - 2016 гг. от 20 января 2014 г., в силу которого лица гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации обеспечиваются по месту работы (службы) жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

Инструкция предусматривала обеспечение лиц гражданского персонала только служебными жилыми помещениями, что, вероятно, было обусловлено имеющимися ограничениями их специализации и непосредственной связанностью с казарменно-жилищным фондом и коммунальными сооружениями.

Жилые помещения в общежитиях или служебные жилые помещения, находящиеся в военных городках, значительно удаленных от населенных пунктов или вблизи населенных пунктов с неразвитой инфраструктурой, где отсутствует возможность коммерческого найма жилья, при условии отсутствия перспективной потребности в жилых помещениях специализированного жилищного фонда для военнослужащих могут быть

предоставлены лицам гражданского персонала в объеме, превышающем 3% от общей площади жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации в соответствующем военном городке.

Данное положение определило преобладающим такой способ жилищного обеспечения лиц гражданского персонала, как обеспечение жилыми помещениями в общежитиях.

Определение Порядком предельного количества от имеющейся общей площади жилых помещений, выделяемых для гражданского персонала, без установления конкретного размера, безусловно, не только не будет способствовать достижению поставленной перед ним цели, но и создаст условия для всевозможных злоупотреблений. Выделение для лиц гражданского персонала даже одного койко-места в общежитии может быть преподнесено как выполнение требований Порядка и исчерпание установленного лимита.

Вопрос о том, является ли установленное предельное количество от общей площади жилых помещений, предоставляемых для лиц гражданского персонала (3%), обоснованным, достаточно спорен. Однако если учитывать то обстоятельство, что в настоящее время свободных к заселению жилых помещений специализированного жилищного фонда практически не имеется, то указанный объем представляется вполне аргументированным.

В силу п. 5 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих в случае освобождения жилых помещений, занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, за исключением жилых помещений, находящихся в их собственности, указанные помещения предоставляются другим военнослужащим и членам их семей. Данная норма исключает возможность выделения жилых помещений, ранее занимаемых военнослужащими, для обеспечения лиц гражданского персонала.

П. 12 Порядка устанавливает аналогичную норму:

Жилые помещения в общежитии или служебные жилые помещения, освобождаемые за выездом лиц гражданского персонала, распределяются между лицами гражданского персонала воинских частей, в которых они проходили службу. В случаях отсутствия в воинских частях лиц гражданского персонала, нуждающихся в получении жилых помещений специализированного жилищного фонда, жилые помещения распределяются между воинскими частями, дислоцированными в гарнизоне, пропорционально количеству лиц гражданского персонала, нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда (улучшении жилищных условий).

В аналогичном порядке распределяются жилые помещения в общежитии и служебные жилые помещения, освобождаемые за выездом государственных служащих.

Возникают условия для фактического разделения (градации) специализированного жилищного фонда на три составляющие (части):

- для обеспечения военнослужащих;
- для обеспечения работников из числа гражданского персонала;
- для обеспечения государственных служащих.

При этом переход жилых помещений из одной части в другую не предусматривается, что обуславливает возможность нерационального использования такого жилья.

Пункт 3 Порядка установил следующие условия признания лиц гражданского персонала нуждающимися в жилых помещениях в общежитии или служебных жилых помещениях:

- необеспеченность жилыми помещениями в данном населенном пункте в соответствии с ч. 2 ст. 99 Жилищного кодекса Российской Федерации;
- необеспеченность жилыми помещениями в близлежащих населенных пунктах;

- наличие непрерывного трудового стажа не менее трех лет в органах военного управления, воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации.

До 1 января 2007 г. непрерывный трудовой стаж учитывался для определения размера причитающегося работнику пособия по временной нетрудоспособности и рассчитывался в соответствии с Правилами исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию, утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 13 апреля 1973 г. N 252.

Согласно указанному правовому акту непрерывный трудовой стаж - продолжительность последней непрерывной работы работника в организации, а также время его предыдущей работы или иной деятельности. Такой стаж сохранялся при переходе работника с одного места работы на другое при условии, что перерыв в работе не превышал по общему правилу одного месяца. При увольнении работника по собственному желанию перерыв в работе не должен был превышать трех недель, а в отдельных случаях непрерывный стаж сохранялся и при перерывах, равных двум, трем месяцам и более. Исключения составляли случаи увольнения в связи с виновными действиями работника - непрерывный трудовой стаж не сохранялся.

Лица гражданского персонала, признанные нуждающимися в жилых помещениях в общежитии или служебных жилых помещениях, включаются в список нуждающихся в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Решения о принятии на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда лиц гражданского персонала, государственных служащих принимаются Департаментом жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации

либо его региональными управлениями (структурным подразделением регионального управления) (далее - уполномоченный орган).

В соответствии с п. 5 Порядка лица гражданского персонала не могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях специализированного жилищного фонда ранее истечения пяти лет после совершения ими действий по намеренному ухудшению жилищных условий, в результате которых на лиц гражданского персонала и членов их семей стало приходиться менее установленной учетной нормы площади жилого помещения в данном населенном пункте или других близлежащих населенных пунктах, в том числе связанных с изменением порядка пользования жилыми помещениями, обменом жилых помещений, невыполнением условий договора социального найма жилого помещения, расторжением брака, выделением доли жилых помещений собственниками, отчуждением жилых помещений или их частей.

Не являются действиями по намеренному ухудшению жилищных условий:

- расторжение по инициативе получателя ренты договора ренты жилого помещения, заключенного им с лицами гражданского персонала и (или) членами их семей, с возвратом получателю ренты этого жилого помещения;
- признание сделки с жилым помещением недействительной в судебном порядке, вследствие чего лица гражданского персонала и (или) члены их семей утратили право пользования жилым помещением или собственности на жилое помещение.

Для рассмотрения вопроса о принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда и предоставлении жилого помещения в общежитии или служебного жилого помещения лица гражданского персонала подают в уполномоченный орган заявление по рекомендуемому образцу, к которому прилагаются следующие документы:

- копии документов, удостоверяющих личность лиц гражданского персонала и совместно проживающих с ними членов их семей (паспортов с данными о регистрации по месту жительства, свидетельств о рождении лиц, не имеющих паспортов);
- копии свидетельств о заключении (расторжении) брака - при состоянии в браке (расторжении брака);
- сведения о наличии (отсутствии) жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма и (или) принадлежащих на праве собственности лицу гражданского персонала и членам его семьи, по месту прохождения службы (работы) по рекомендуемому образцу;
- копия трудового договора, а также копия трудовой книжки.

Порядок не содержит ни сроков рассмотрения уполномоченным органом заявления о принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда, ни последствий предоставления лицами гражданского персонала неполного перечня документов, ни оснований для отказа в принятии их на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда, ни порядка уведомлений заявителей о таковом.

Указанные обстоятельства создают коррупционный фактор - согласно п. 10 Порядка жилые помещения в общежитии или служебные жилые помещения распределяются уполномоченным органом лицам гражданского персонала, принятым на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда, по очередности, которая определяется датой принятия лиц гражданского персонала на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда, в случае если указанные даты совпадают, очередность определяется с учетом общей продолжительности работы на дату принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда.

Указанное положение с учетом специфики способов жилищного обеспечения лиц гражданского персонала влечет за собой вопросы: кто уполномочен определять способ обеспечения жилым помещением и от чего это зависит, вправе ли лица гражданского персонала осуществлять выбор способа обеспечения их жилыми помещениями, будет ли вестись одна общая очередь либо две очереди в зависимости от способа обеспечения жилым помещением, вправе ли лица гражданского персонала отказаться от предоставляемого жилого помещения.

В целях учета особенностей профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей Порядок предусматривает возможность обеспечения служебными жилыми помещениями государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы главной и высшей группы должностей, - по решению заместителя Министра обороны Российской Федерации, курирующего вопросы жилищного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Согласно абз. 2 п. 8 Порядка договор найма жилого помещения в общежитии или договор найма служебного жилого помещения заключается с государственным служащим на время прохождения службы либо нахождения на государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности.

Изложенное позволяет констатировать тот факт, что Порядком для государственных служащих в целом созданы более благоприятные условия жилищного обеспечения по сравнению с работниками из числа гражданского персонала, а отсутствие правового регулирования ряда принципиальных вопросов при их решении в практической деятельности может позволить указанное преимущество нарастить еще больше.

## Заключение

В теоретической части настоящей работы автором были рассмотрены основные положения понятий государственной службы и государственного служащего. На базе российского законодательства были определены виды государственной службы, ее принципы, на которых она построена, а также ее правовой статус государственного служащего.

Изучены понятия гарантии, льготы и привилегии государственного служащего. Рассмотрена перечень гарантий, льгот и привилегий государственного служащего, а также его права и обязанности, ограничения и запреты, связанные с государственной службой на базе законодательства и на конкретных практических примерах. Показана роль государственных гарантий как элемента правового статуса государственного служащего.

Изучены, связанные с государственной службой положения в законодательстве ряда других государств и проведено сравнение.

В практической части данной работы были выявлены проблемы реализации прав и гарантий государственного служащего и показаны пробелы в служебном праве. Автор также показывает, что происходящее в настоящее время реформирование государственной гражданской службы обнажает необходимость достижения укрепления организационно-технических условий для исполнения гражданским служащим должностных обязанностей и изменения системы материального обеспечения государственных служащих (децентрализация, дифференциация в оплате, зависимость ее размера от результата). Не менее важным считается уточнение прав гражданских служащих в реализации нормотворческих, надзорных, координационных и других функций.

Автором анализированы несколько примеров из судебной практики, связанных с нарушением прав и привилегий государственного служащего.

Рассмотрены вопросы правового регулирования института защиты государственного служащего, уведомившего о факте коррупционного поведения, и в связи с этим показаны недостатки в законодательстве и правоприменении.

Отдельно раздел в третьей главе был посвящен вопросу права государственного служащего на включение в стаж времени нахождения на военной службе. Изучена нормативно-правовая база в рамках данного вопроса и на основе этого выявлена часто допускаемая на практике ошибка, привлекающая за собой нарушение прав как государственного служащего, так и гражданина.

Рассмотрены, связанные с реализацией льготных прав, нерешенные, проблемные составляющие вопроса обеспечения жильем гражданского персонала Вооруженных Сил РФ и государственных служащих Министерства обороны РФ на примере проекта Приказа Министра обороны РФ и их пути решения.

Считаем, цель работы достигнута.

## Список использованной литературы

### 1. Нормативные правовые акты

1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (заключена в Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. С. 2394.
2. Конвенция против коррупции (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31.10.2003 № 58/4. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml).
3. Федеральный Закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 31 июля.
4. Федерального закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 19. С. 354
5. Федеральный закон от 20 апреля 1995 года N 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. С. 1455.
6. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (действующая редакция, 2016). // Собрание законодательства РФ. 2005. № 12. С. 1278.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. С. 3215.
8. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. С. 502.

9. Федеральный Закон от 27 мая 1998г. «О статусе военнослужащих» № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 21. С. 457
10. Федеральный Закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы» № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 15. С. 243
11. Федеральный Закон от 28 марта 1998г. «О воинской обязанности и военной службе» № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. С. 121
12. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 22. Ст. 258.
13. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. С. 173.
14. Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 2005 г. № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2242.
15. Указ Президента России от 18 июля 2005 года N 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 2). С. 3134.

2. Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии к кодексам

16. Кистринова О.В., Чертков А.Н. Самостоятельность государственно-территориальных единиц России: теория и практика. Воронеж: ООО «Типография ЛИО», 2013. С. 27 - 43.
17. Карташов В.Г., Стародубцева И.А., Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах: теория и практика выявления и разрешения: монография. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2012. С. 201 - 204.
18. Трудовое право. 2009. № 12. С., 86.
19. Стародубцева И.А., Шелудякова Т.В. Конституционные основы социальной поддержки молодежи в зарубежных странах и Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 42 - 44.
20. Середа М.Ю. Закрепление права на доступ в сеть Интернет в международно-правовых актах и законодательстве зарубежных стран // Международное публичное и частное право. 2013. № 5. С. 44 - 47.
21. Т.Я. Хабриевой Конституция Мексиканских Соединенных. Т.1: Северная и Центральная Америка // М.: ИГиСП, 2006. С. 712.
22. Т.Я. Хабриевой Конституция Мексиканских Соединенных. Т.1: Северная и Центральная Америка // М.: ИГиСП, 2006. С. 182 - 184.
23. Т.Я. Хабриевой Конституция Мексиканских Соединенных. Т.1: Северная и Центральная Америка // М.: ИГиСП, 2006. С. 162.
24. Т.Я. Хабриевой Конституция Мексиканских Соединенных. Т.1: Северная и Центральная Америка // М.: ИГиСП, 2006. С. 534 - 535.
25. Т.Я. Хабриевой Конституции государств Америки: Т.1: Северная и Центральная Америка // М.: ИГиСП, 2006. С. 264.

26. Т.Я. Хабриевой Конституции государств Америки: Т.3: Северная и Центральная Америка. М.: ИЗиСП, 2006. С. 534.
27. Т.Я. Хабриевой Конституции государств Америки: Т. 1: Северная и Центральная Америка. // М.: ИЗиСП, 2006. С. 756.
28. Политология: Энциклопедический словарь / Общ.ред. и сост. Ю.Н. Аверьянов. М., 1993. С. 363.
29. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 12.
30. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 198.
31. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 251.
32. Оганян М.Г. Правовой статус государственных служащих - центральный элемент эффективного функционирования государственной службы. Конституция. Гражданин. Общество: труды Международного института управления. Вып. 2. М., 2002. С. 17.
33. Старилов Ю.Н. Административное право. Ч. 2. Кн. первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. С. 436.
34. Овсянко Д.М. Государственная служба: Учебное пособие. М., 2005. С. 113.
35. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. М., 2005. С. 171.
36. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2003. С. 27.
37. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. М. 1997. С. 159.
38. Шпаковский Ю.Г., Романов Е.Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. № 3. С. 25.

39. Мальцев Г.В. О субъективных публичных правах // Интерес в публичном и частном праве. М.: ГУ - ВШЭ, 2002. С. 11 - 18.
40. Романов Е.Ю., Шпаковский Ю.Г. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. 2005. № 3. С. 23 - 30.
41. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г.) и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 235 - 236.

### 3. Судебная и административная практика

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 ст. 31, пункта 6 части 1 ст. 33 и ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 6. С. 59 - 75.
43. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 28. С. 4261.
44. Гражданское Дело № 2-458 в Райчихинском городском суде Амурской области от 17 августа 2010 г. // URL: <http://www.gcourts.ru/case/68027>
45. Определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 № 1537-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова Ивана Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
46. Решение № 2-3383/2010 Железнодорожного районного суда г.Екатеринбурга от 7 декабря 2010 г. по делу № 2-3383/2010 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/wVc9TYYY24PYW>