# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

1. Принципы государственной службы 4

2. Понятие и классификация государственных служащих. Виды государственных должностей 7

3. Прохождение государственной службы. Права и обязанности государственных служащих 16

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 32

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 34

# ВВЕДЕНИЕ

Эффективность деятельности любого государственного органа напрямую зависит от профессионализма персонала, исполняющего государственную службу. В свою очередь, успешная профессиональная деятельность государственных служащих во многом зависит от их правового положения (статуса) в системе государственной службы.

Государственные служащие имеют особый правовой статус, который проявляется в их служении только государству в лице его органов, назначении на должность соответствующим должностным лицом, возможности осуществления организационно – распорядительных и административных мер, предоставлении им особых государственно – правовых и властных полномочий для выполнения функций государства и др.

*Государственная служба Российской Федерации* (далее – государственная служба) – профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ. Это определение дано в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон о системе госслужбы).

*Цель* данной работы – анализ системы государственной гражданской службы в Российской Федерации.

# 1. Принципы государственной службы

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы закреплены в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»[[1]](#footnote-1). Принципы государственной службы подразделяются на конституционные принципы, закрепленные непосредственно в Конституции РФ, и организационно-функциональные принципы, сформулированные в законодательстве о государственной службе.

К конституционным принципам государственной службы относятся принципы федерализма, законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равного доступа к государственной службе.

*Принцип федерализма* обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Принцип федерализма означает, что государственная служба представляет собой систему должностей, учреждаемых в единой системе государственных органов.

Федерализм применительно к государственной службе имеет несколько аспектов:

нормативный аспект – конституционное и законодательное разграничение компетенции в области государственной службы между Российской Федерацией и субъектами РФ;

организационный аспект – соблюдение принципа федерализма при построении государственной службы, разделение государственной службы на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ;

функциональный аспект – самостоятельность каждого уровня федеративной системы при решении кадровых вопросов и других вопросов функционирования государственной службы;

финансовый аспект – соблюдение принципа федерализма при ресурсном обеспечении государственной службы за счет бюджета соответствующего уровня (федерального или регионального)[[2]](#footnote-2).

*Принцип законности* означает необходимость соответствия Конституции РФ и федеральному закону подзаконных нормативных актов и индивидуальных правовых актов в сфере государственной службы. Все коллизии и противоречия разрешаются в пользу Конституции РФ и федерального закона.

*Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина* означает их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. При функционировании института государственной службы права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. Недопустима дискриминации граждан со стороны государственных служащих и самих государственных служащих по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности.

*Принцип равного доступа граждан к государственной службе* означает, что каждый гражданин РФ должен без какой бы то ни было дискриминации и без неоправданных ограничений допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Равный доступ граждан к государственной службе осуществляется в соответствии с установленными применительно к должностям государственной службы квалификационными требованиями.

Организационно-функциональные принципы государственной службы включают принципы единства правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы, открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, профессионализма и компетентности государственных служащих, защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

*Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы* предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

*Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы.* Взаимосвязь этих двух видов публичной службы обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы, единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы, единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих, учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих, соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

*Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю* означает объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. По своей сути принцип открытости государственной службы предполагает обеспечение участия граждан в государственном управлении через создание возможностей для получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих, осуществления общественного контроля за организацией и функционированием государственной службы. Данный принцип немыслим без гарантий защиты граждан, критикующих деятельность государственных служащих, и обеспечения средствам массовой информации возможностей для освещения вопросов организации и функционирования государственной службы.

*Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих* предполагает:

профессионализм государственных служащих, то есть исполнение ими своей должности в качестве основного занятия;

компетентность, то есть знание порученной службы, опыт работы;

квалифицированность, то есть соответствие государственного служащего замещаемой им должности по уровню образования, стажу, знаниям и навыкам работы;

эффективное и добросовестное исполнение должности;

ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения и надлежащее исполнение служебных обязанностей.

*Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.* Защита государственных служащих гарантируется от неправомерного вмешательства как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны физических и юридических лиц. В развитие этого принципа законодательство предусматривает право обжалования неправомерных действий, механизм разрешения индивидуальных служебных споров, право государственных служащих на создание профсоюзов, а также внепартийность государственной службы и отделение религиозных объединений от государства.

# 2. Понятие и классификация государственных служащих. Виды государственных должностей

Государственная служба органично связана с органами государственной власти, которые реализуют через государственных служащих свои функции.

Государственная служба, прежде всего, характеризуется тем что, это профессиональная деятельность, предполагающая наличие у лица соответствующего профессионального образования и соответствующей специализации. Профессионализм и компетентность государственных служащих являются законодательно установленными принципами государственной службы (ст. 3 Закона о системе госслужбы). За подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей государственные служащие несут юридическую ответственность.

Законом о системе госслужбы установлено (ст. 2), что система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

1) государственная гражданская служба;

2) военная служба;

3) правоохранительная служба.

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

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

В России сложилась двухуровневая система государственной службы, которая учитывает федеративное государственное устройство страны. Именно двухуровневой системой российской государственной службы во многом обусловлены своеобразные черты и характерные особенности правового статуса государственных служащих РФ.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация – в ведении субъекта РФ.

Федеральная государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

В отличие от государственной гражданской службы субъекта РФ федеральная государственная служба имеет своей целью обеспечение полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ. Еще одно отличие – это комплексность федеральной государственной службы. Закон о системе госслужбы выделяет следующие виды федеральной государственной службы: федеральную государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу. Кроме того, законом допускается возможность установления и других видов федеральной государственной службы. Для этого необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в закон о системе госслужбы.

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта РФ – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

В отличие от военной и правоохранительной службы, государственная гражданская служба ставит своей целью обеспечение полномочий федеральных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности и обеспечение полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих должности субъекта РФ (государственная гражданская служба субъекта РФ).

*Военная служба* – вид федеральной государственной службы, представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

*Правоохранительная служба* – вид федеральной государственной службы, представляет 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.

Под государственным органом понимается образуемый в установленном законом порядке орган, наделенный конкретными полномочиями, необходимыми для осуществления соответствующих функций государственной власти.

Возникает вопрос об определении круга органов, профессиональная деятельность в которых может считаться гражданской службой. Следует ли к их числу относить лишь федеральные государственные органы (такие как федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), а также соответствующие органы субъектов РФ, либо включать сюда и подведомственные им структуры, имеющие статус юридических лиц и осуществляющие определенные управленческие функции, в частности, в регионах?

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий указанных федеральных государственных органов, относится к гражданской службе Российской Федерации.

Частью 1 ст. 78 Конституции РФ предусматривается возможность создания федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий территориальных структур. Поскольку они создаются для осуществления полномочий исполнительной власти, их правомерно именовать государственными органами, а профессиональную деятельность по реализации их задач и функций следует считать государственной службой.

Гражданская служба РФ представляет собой профессиональную деятельность по выполнению государственных задач и функций, осуществляемую лицами, находящимися на штатных должностях гражданской службы в государственных органах, и оплачиваемую из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ. Каждый государственный орган уполномочен осуществлять строго определенные задачи и функции государства.

Государственная служба РФ осуществляется в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных актами законодательства РФ и субъектов РФ к государственной гражданской службе. Соответственно профессиональная деятельность на госпредприятиях, в государственных учреждениях, не имеющих властных функций, не является гражданской службой. Таковой не является и работа во властных органах на должностях, не относящихся к государственным. На гражданской службе не состоят депутаты, судьи, граждане, работающие в государственных органах по трудовым договорам (контрактам) или гражданско-правовым договорам, а также вспомогательно-технический персонал.

Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы РФ иных видов обеспечивается учетом стажа государственной службы иных видов при исчислении стажа гражданской службы. В стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу включаются периоды замещения должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы[[3]](#footnote-3).

*Государственная должность* – это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Согласно закону о системе госслужбы (ст. 8) должности государственной службы подразделяются на:

* + должности федеральной государственной гражданской службы;
  + должности государственной гражданской службы субъекта РФ;
  + воинские должности;
  + должности правоохранительной службы.

Должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ.

В целом выделяются два типа федеральных государственных органов: первый – органы, ведающие вопросами федерального значения; второй – органы, имеющие полномочия вести вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Второй тип федеральных государственных органов обычно имеет в субъектах Федерации свои территориальные органы. В последнем также учреждаются должности федеральной гражданской службы. В таких государственных органах сочетается единое руководство сферой государственной жизни с разделением полномочий федерального и территориального уровней.

Статья 8 Закона о госслужбе устанавливает, что должность государственной гражданской службы устанавливается с двойной цепью: «...обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность». Понятие «государственный орган» означает государственную структуру органа либо лица, замещающего государственную должность. Поэтому важно отличать понятие должности гражданской службы от близко примыкающего к нему понятия специальности. Специальность характеризует род трудовой деятельности, требует определенных знаний и трудовых навыков, приобретаемых путем профессионального образования или практического опыта, например, в области финансов, юстиции, экономики и др.

Должность гражданской службы – это должность с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Государственный орган уполномочен осуществлять строго определенные задачи и функции. В этих целях государство наделяет свои органы государственно-властными полномочиями, то есть правом принимать общеобязательные решения. Полномочия эти воплощаются в компетенции конкретного государственного органа, закрепленной в соответствующем нормативно-правовом акте. Следовательно, должность гражданской службы заключает в себе часть полномочий (права и обязанности), которые являются составной частью компетенции данного государственного органа.

Должность гражданской службы содержит основную функцию, выполняемую гражданским служащим. Наименование должности гражданской службы представляет собой краткую и точную формулировку, отражает ее индивидуальный характер и общность в системе функций государственного органа. Например, должность помощника (советника) федерального министра отражает следующие моменты: это должность федерального гражданского служащего; ее назначение – обеспечить деятельность члена Правительства РФ; уровень – главная (высшая) должность гражданской службы; замещается в порядке назначения. Наименование «главный специалист администрации области» отражает другие признаки – должность гражданского служащего субъекта РФ, а именно области; ее назначение – выполнять обязанности по осуществлению полномочий администрации области; уровень – старшая (ведущая) должность гражданской службы; замещается в порядке конкурса.

Государственные должности РФ устанавливаются федеральными законами. Сводный перечень наименований государственных должностей РФ, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995 № 32. Всего в Сводном перечне содержится тридцать восемь государственных должностей.

Второй вид государственных должностей составляют должности субъектов РФ, которые устанавливаются конституциями и уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий их государственных органов. Иногда их перечень в систематизированном виде содержится в законах субъектов РФ о государственной службе.

*Категории должностей гражданской службы*

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (далее закон о госслужбе)[[4]](#footnote-4) установлено (ст. 9), что должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

1. *руководители* – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов 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;
2. *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;
3. *специалисты* – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
4. *обеспечивающие специалисты* – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

1. высшие должности гражданской службы;
2. главные должности гражданской службы;
3. ведущие должности гражданской службы;
4. старшие должности гражданской службы;
5. младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

# 3. Прохождение государственной службы. Права и обязанности государственных служащих

Порядок прохождения государственной службы устанавливается главой 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, им должны определяться должностные обязанности, права и другие условия профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. При этом не вполне понятно, что понимается под административным регламентом государственного органа. Понятие «административный регламент государственного органа» законодателем не только не раскрывается, но и не упоминается в других статьях Закона.

Статья 24 Закона о госслужбе называет должностной регламент в качестве существенного условия служебного контракта. Это не вполне корректно, поскольку служебный контракт заключается с конкретным гражданским служащим, а должностной регламент, на наш взгляд, должен отражать функциональные особенности должности гражданской службы. По всей видимости, должностной регламент будет являться обязательным приложением к служебному контракту. Должностной регламент должен содержать описание должности (паспорт должности). Паспорт должности включает в себя: наименование органа государственной власти с указанием конкретного структурного подразделения, категорию и группу должности, должность непосредственного начальника, перечень подчиненных должностей должностных лиц, порядок назначения и снятия с должности, порядок замены в случае отсутствия и иные необходимые сведения о замещаемой должности.

Перечень условий прохождения государственной гражданской службы, которые включаются в должностной регламент гражданского служащего:

1) квалификационные требования, которым должен удовлетворять гражданский служащий для замещения соответствующей должности гражданской службы:

а) к уровню профессионального образования;

б) к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

в) к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Требования к уровню профессионального образования в зависимости от категории и группы соответствующей должности гражданской службы содержатся в ст. 12 Закона. Так, гражданские служащие, замещающие должности категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей, должны иметь высшее профессиональное образование. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. Должностной регламент может конкретизировать эти квалификационные требования, например, в части профиля соответствующего образования и т.п.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, а для гражданских служащих субъекта РФ – законом субъекта РФ.

Должностной регламент в свою очередь должен содержать квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам устанавливаются нормативным актом государственного органа в соответствии с его задачами и функциями;

2) должностной регламент должен включать в себя права, обязанности и ответственность гражданского служащего в связи с замещением конкретной должности гражданской службы. Основные права и обязанности гражданского служащего в связи с прохождением им гражданской службы закрепляются в гл. 3 («Правовое положение (статус) гражданского служащего») Закона о госслужбе. Кроме того, права и обязанности гражданского служащего являются существенным условием служебного контракта. По всей видимости, эти права и обязанности должны конкретизироваться в должностном регламенте применительно к задачам и функциям структурного подразделения и замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы. В этом смысле должностной регламент должен отражать функциональные особенности конкретной должности;

3) в должностном регламенте должен быть предусмотрен конкретный перечень тех вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать решения. Круг вопросов, входящих в компетенцию гражданского служащего, определяется задачами и функциями соответствующего структурного подразделения государственного органа, а также спецификой замещаемой им должности. Должностной регламент должен включать в себя: перечень обстоятельств, при которых гражданский служащий должен или может принять решение самостоятельно; содержание вопросов, по которым гражданский служащий принимает решение самостоятельно; варианты возможных решений; критерии принятия решения; сроки принятия решения и правовые формы указанных решений. В зависимости от функциональных особенностей конкретной должности в должностной регламент могут включаться и иные требования;

4) отдельно в должностном регламенте предусматривается перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов. В этой связи должностной регламент должен включать в себя: перечень обстоятельств, при которых гражданский служащий должен принять участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, проектах управленческих и иных решений; содержание управленческих или иных действий гражданского служащего; варианты возможных действий и решений; критерии принятия решения; сроки их выполнения и правовые формы указанных действий и решений;

5) также должностным регламентом должны быть предусмотрены конкретные сроки и процедуры подготовки проектов решений, порядок согласования и принятия данных решений. Очевидно, что сроки и процедуры подготовки и принятия решений должны быть предусмотрены при регламентации вопросов, по которым гражданский служащий принимает решения самостоятельно, а также вопросов, в решении которых он принимает участие;

6) в должностном регламенте предусматривается порядок служебного взаимодействия гражданского служащего при исполнении им должностных обязанностей с иными гражданскими служащими, гражданами или организациями. Иными словами, регламентации подлежат: основания и порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, а также формы и порядок служебного взаимодействия гражданского служащего с гражданами и организациями. Порядок служебного взаимодействия гражданского служащего с гражданами и организациями определяется на основе стандарта обслуживания соответствующего органа государственной власти;

7) из содержания п. 7 ч. 2 статьи 47 Закона о госслужбе не ясно, что понимается под государственными услугами, которые должны оказываться в соответствии с административным регламентом государственного органа. Вызывает сомнение необходимость включать в каждый должностной регламент по отдельным должностям указанный перечень государственных услуг;

8) наконец, в должностной регламент должны включаться показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности конкретного гражданского служащего. По всей видимости, речь идет о гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, по которым установлен особый порядок оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Перечень таких должностей утверждается указом Президента РФ по представлению Правительства РФ. Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов утверждаются Президентом РФ, а специфические показатели конкретного государственного органа утверждаются правовым актом этого государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций. На основе этого акта должны определяться показатели эффективности и результативности по конкретной должности гражданской службы, которые в соответствии с данной нормой включаются в должностной регламент. Вместе с тем следует отметить, что согласно ст. 24 данного Закона условия оплаты труда, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности, представляют собой существенное условие служебного контракта.

Положения должностного регламента должны учитываться при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. При проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы прежде всего должны учитываться квалификационные требования к данной должности и, в частности, требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются должностным регламентом. Аттестация гражданского служащего согласно положениям ст. 48 данного Закона проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Оценка соответствия замещаемой должности включает в себя: соответствие квалификационным требованиям по замещаемой должности; выполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей; результативность выполняемой им работы. При этом квалификационные требования по замещаемой должности, перечень должностных обязанностей, критерии эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего определяются должностным регламентом. Квалификационный экзамен проводится в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего. Уровень профессиональных знаний, навыков и умений гражданского служащего должен соответствовать требованиям, предусмотренным должностным регламентом.

*Аттестация гражданских служащих*

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. В ходе аттестации оценивается соответствие гражданского служащего квалификационным требованиям по замещаемой им должности, выполнение им своих служебных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом. Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации должно быть утверждено указом Президента РФ.

Не позднее чем за две недели до начала проведения аттестации в аттестационную комиссию представляется мотивированный отзыв непосредственного руководителя на подлежащего аттестации гражданского служащего. Отзыв должен содержать оценку исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. В приложении № 1 к Положению о проведении аттестации федерального государственного служащего, утвержденному перечислены сведения, которые должны быть отражены в отзыве:

1. фамилия, имя, отчество;
2. замещаемая должность на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность;
3. перечень основных вопросов, в решении которых принимал участие;
4. мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов служебной деятельности.

К этому отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов. Гражданский служащий должен быть ознакомлен с отзывом непосредственного руководителя. При необходимости он прилагает к отзыву пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя. Например, при несогласии с отзывом непосредственного руководителя аттестуемый гражданский служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о служебной деятельности.

Закон называет случаи, когда аттестация не проводится. Так, не подлежат аттестации гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)». Вместе с тем согласно буквальной формулировке указанной нормы гражданские служащие, замещающие должности данных категорий, не проходят аттестацию только в том случае, если с ними заключен срочный служебный контракт.

По общему правилу аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Это – новелла закона: ранее аттестация должна была проводиться не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Данный Закон, как мы видим, более жестко регламентирует сроки проведения очередной аттестации.

Закон называет обстоятельства, при которых может проводиться внеочередная аттестация:

1) внеочередная аттестация может проводиться в связи с сокращением должностей гражданской службы в государственном органе. В случае сокращения должностей гражданской службы представитель нанимателя обязан за два месяца до сокращения сообщить об этом в письменной форме гражданским служащим. При сокращении штата гражданскому служащему, замещающему сокращаемую должность, может быть предложена иная должность гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе, а также возможность пройти профессиональную переподготовку или повышение квалификации. При этом предлагаемая должность гражданской службы должна соответствовать квалификации гражданского служащего, его профессиональному образованию и стажу гражданской службы или работы по специальности. Квалификация гражданского служащего может определяться по результатам внеочередной аттестации, проведенной в течение указанного двухмесячного срока предупреждения. По результатам такой внеочередной аттестации гражданским служащим, имеющим преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе. Следует отметить, что проведение внеочередной аттестации при сокращении должностей гражданской службы является правом, но не обязанностью представителя нанимателя;

2) Закон также предусматривает возможность проведения внеочередной аттестации при изменении условий оплаты труда. Учитывая решения, которые могут быть приняты в отношении гражданского служащего по результатам аттестации, необходимость проведения внеочередной аттестации при изменении условий оплаты труда не вполне понятна.

Кроме того, внеочередная аттестация может проводиться во всяком случае по соглашению сторон служебного контракта, то есть гражданского служащего и представителя нанимателя. Решение о проведении внеочередной аттестации в этом случае должно приниматься на основе результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. По смыслу этой нормы инициатива ее проведения может исходить как от гражданского служащего, так и от представителя нанимателя (например, при неудовлетворительных результатах профессиональной служебной деятельности гражданского служащего по результатам годового отчета). Однако и в том и в другом случае необходимо выраженное согласие другой стороны служебного контракта.

Оценка служебной деятельности федерального государственного служащего основывается на соответствии его служебной деятельности положениям должностного регламента.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает гражданского служащего, а в случае необходимости – его непосредственного руководителя. Если аттестуемый не согласен с отзывом непосредственного руководителя и им представлены дополнительные сведения о своей служебной деятельности, аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию.

Не подлежат аттестации женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам, а также гражданские служащие, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Отпуск по беременности и родам предоставляется женщинам в соответствии с медицинским заключением продолжительностью семьдесят (в случае многоплодной беременности – восемьдесят четыре) календарных дней до родов и семьдесят (в случае осложненных родов – восемьдесят шесть, при рождении двух или более детей – сто десять) календарных дней после родов (ст. 255 ТК РФ). Лицам (как женщинам, так и мужчинам), усыновившим ребенка, предоставляется отпуск на период со дня усыновления и до истечения семидесяти календарных дней со дня рождения усыновленного ребенка, а при одновременном усыновлении двух и более детей – сто десять календарных дней со дня их рождения. Отпуск по уходу за ребенком может предоставляться как матери, так и отцу ребенка, бабушке, деду, другим родственникам или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком. Такой отпуск предоставляется до достижения ребенком возраста трех лет (ст. 256 ТК РФ). Аттестация гражданских служащих, находившихся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком, может проводиться не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

Организация аттестации включает в себя:

1. формирование аттестационной комиссии;
2. утверждение графика проведения аттестации;
3. составление списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
4. подготовка необходимых документов для аттестационной комиссии.

Аттестационная комиссия может вынести в отношении аттестуемого гражданского служащего одно из следующих решений:

1. соответствует замещаемой должности гражданской службы;
2. соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
3. соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
4. не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист гражданского служащего. В настоящее время используется форма аттестационного листа, которая приведена в Положении о проведении аттестации федерального государственного служащего» (приложение № 2). Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии. С аттестационным листом гражданский служащий должен быть ознакомлен под расписку.

*Квалификационный экзамен*

Квалификационный экзамен проводится в целях оценки профессионального уровня, то есть специальных знаний, навыков и умений гражданского служащего. Квалификационный экзамен проводится для решения вопроса о присвоении гражданского служащему классного чина гражданской службы. В соответствии со ст. 11 Закона по результатам квалификационного экзамена классные чины присваиваются только тем гражданским служащим, которые замещают соответствующие должности без ограничения срока полномочий. Согласно ч. 1 статьи 49 квалификационный экзамен должны сдавать гражданские служащие, замещающие должности категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». Эти должности гражданской службы по прямому указанию ст. 9 Закона замещаются без ограничения срока полномочий. Должности категории «руководители» могут замещаться как на определенный срок полномочий, так и без ограничения такого срока, поэтому гражданские служащие, замещающие должности этой категории, сдают такой экзамен только в определенных случаях (при замещении должности без ограничения срока полномочий). Эти случаи должны быть установлены указанным выше нормативным правовым актом Президента РФ. Исходя из буквального толкования данной нормы квалификационный экзамен не сдают гражданские служащие, замещающие должности категории «помощники (советники)», которые согласно ст. 9 замещаются только на определенный срок полномочий.

Квалификационный экзамен проводится при необходимости решить вопрос о присвоении гражданскому служащему классного чина. Так, например, согласно ст. 27 Закона о госслужбе при поступлении на гражданскую службу с испытанием в случае отсутствия у гражданского служащего, соответствующего замещаемой должности, классного чина по окончании испытательного срока проводится квалификационный экзамен, по результатам которого гражданскому служащему присваивается классный чин. Вместе с тем квалификационный экзамен не должен проводиться чаще, чем один раз в год, и реже одного раза в три года.

Чаще, чем один раз в год, квалификационный экзамен может проводиться только по инициативе самого гражданского служащего. В этом случае гражданский служащий обращается к представителю нанимателя с заявлением о присвоении ему классного чина гражданской службы. В этом случае квалификационный экзамен должен быть проведен в течение трех месяцев со дня подачи гражданским служащим такого заявления.

Согласно ч. 4 данной статьи квалификационный экзамен может проводиться либо аттестационной, либо конкурсной комиссией.

Аттестационная комиссия проводит квалификационный экзамен для присвоения классного чина:

1. по инициативе гражданского служащего без последующего перевода его на другую государственную должность;
2. при переводе государственного служащего на государственную должность иной группы и иной специализации.

Рекомендации аттестационной комиссии по результатам государственного квалификационного экзамена служат основанием для принятия представителем нанимателя решения о присвоении гражданскому служащему классного чина в соответствие с правилами ст. 11.

Классные чины гражданским служащим присваиваются в зависимости от группы замещаемой должности.

*Гражданский служащий имеет право на (ст. 14 Закона о госслужбе):*

1. обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
2. ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;
3. отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
4. оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;
5. получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;
6. доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;
7. доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;
8. ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;
9. защиту сведений о гражданском служащем;
10. должностной рост на конкурсной основе;
11. профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
12. членство в профессиональном союзе;
13. рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
14. проведение по его заявлению служебной проверки;
15. защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;
16. медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;
17. государственную защиту своих жизни и здоровья; жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;
18. государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

*Гражданский служащий обязан (ст. 15):*

1. соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;
2. исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
3. исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
4. соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
5. соблюдать служебный распорядок государственного органа;
6. поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
7. не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
8. беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;
9. представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);
10. сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;
11. соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
12. сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Гражданские служащие подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Строительство правового государства с развитыми демократическими институтами ведется с помощью законов, отвечающих критериям социальной справедливости. Формирование законодательства о государственной службе, оптимально сочетающее мировые стандарты нормативного качества с историческими особенностями отечественного опыта, представляет собой необходимый элемент правового обеспечения преобразований, осуществляемых на современном этапе государственного строительства. Реформирование государственной службы проводится во взаимосвязи с другими реформами, главнейшей целью которых является повышение благосостояния граждан России, развитие всех сфер общественной жизнедеятельности.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», явившись продуктом реформы, воспринял многие инновационные подходы, присущие самым передовым аналогам этого института в наиболее развитых странах, содержит правовые новеллы, в некотором смысле опередившие готовность к их реализации всеми заинтересованными участниками регулируемых им отношений. Он устанавливает правовые, организационные и экономические основы гражданской службы как самостоятельного вида в системе государственной службы, определяет основы правового положения всего корпуса государственных гражданских служащих. Позитивный потенциал данного Закона, однако, еще не раскрыт, не в последнюю очередь из-за того, что пока не приняты некоторые подзаконные акты, но нередко и по причинам неоднозначного понимания его нормативного содержания. Вместе с тем нельзя не заметить и противоречия в ряде положений самого Закона, содержащиеся в нем нормы коллизионного характера, оставляющие пробелы в правовом регулировании государственно-служебных отношений.

Тем не менее практика применения Закона свидетельствует о большой потребности в научно-методическом обеспечении правоприменительной деятельности. Правильное понимание нормы Закона, ориентированное на решение практических задач, связано с самыми разными вопросами, которые возникают при поступлении на государственную гражданскую службу, в процессе ее прохождения, реализации статуса государственного гражданского служащего, вплоть до увольнения со службы.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 3 августа.

О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. 1 июня.

О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ // Российская газета. 1997. 28 июля.

Aлeхин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 2005. 911 с.

Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М.: Бек, 2007. 524 с.

1. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ // Российская газета. 2003. 1 июня. [↑](#footnote-ref-1)
2. Aлeхин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 2005. С. 56. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М.: Бек, 2007. С. 87. [↑](#footnote-ref-3)
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 3 августа. [↑](#footnote-ref-4)