

ПРИНЦИПЫ РЕКОМПЕНТАЦИИ ВОДНОГО КОДИФИЦИОННОГО ЗАКОНА



МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комментарий
к
Федеральному закону
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
Российской Федерации

Председатель редакционного совета

Первый заместитель Председателя Правительства
Российской Федерации, к. ю. н., доцент

Д. А. Медведев

Под редакцией

д. ю. н., профессора

В. А. Козбаненко

 **ПИТЕР**

**МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
"О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

**Председатель редакционного совета
Первый заместитель Председателя Правительства
Российской Федерации, к.ю.н., доцент
Д.А. МЕДВЕДЕВ**

**Под редакцией
д.ю.н., профессора
В.А. КОЗБАНЕНКО**

Редакционный совет:

Медведев Дмитрий Анатольевич (председатель), Первый заместитель Председателя Правительства РФ, кандидат юридических наук, доцент;

Нарышкин Сергей Евгеньевич, заместитель Председателя Правительства РФ - руководитель Аппарата Правительства РФ, кандидат экономических наук;

Зурабов Михаил Юрьевич, Министр здравоохранения и социального развития РФ, кандидат экономических наук;

Левицкая Александра Юрьевна, заместитель Министра здравоохранения и социального развития РФ;

Глебова Любовь Николаевна, статс-секретарь - заместитель Министра здравоохранения и социального развития РФ;

Пчелинцев Сергей Владимирович, заместитель начальника Государственно-правового управления Президента РФ, доктор юридических наук, профессор.

Редакционная коллегия:

Козбаненко В.А., Куренной А.М., Ноздрачев А.Ф., Сафонов А.Л., Старилов Ю.Н.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Баснак Дмитрий Валерьевич, начальник отдела Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 8 - 10, 43, 60, 66;

Бедняков Дмитрий Викторович, консультант отдела Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 14 (п. 10, 16 ч. 1), Приложения 1 - 4, 6 - 8, 10;

Галабурда Владимир Александрович, консультант Правового департамента Правительства РФ - ст. 28, 30 - 32, Приложения 4.2.6, 4.2.7;

Гуринович Александр Георгиевич, заместитель начальника отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, доктор юридических наук, профессор - ст. 12, 18, 54, 56;

Зубарев Сергей Михайлович, проректор Московской академии права, доктор юридических наук, доцент - ст. 14 (п. 13 - 15, 17 ч. 1), 15 (п. 3, 4, 7, 10 - 12 ч. 1), 16 (ч. 3), 17 (п. 16, 17 ч. 1), 57, 58, 67, 68;

Исаева Наталья Михайловна, референт Государственно-правового управления Президента РФ, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ - ст. 14 (п. 2 ч. 1), 15 (п. 2 ч. 1), 23 - 26, 33 - 41;

Качалов Виктор Иванович, доцент Российской академии правосудия, кандидат юридических наук, доцент - ст. 42, Приложение 9;

Клищ Николай Николаевич, руководитель направления Института ГУ - ВШЭ, кандидат экономических наук - ст. 50, 51, Приложение 11;

Ковалькова Елена Анатольевна, заместитель начальника отдела Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 21, 22, 49, 64;

Козбаненко Виктор Анатольевич, заместитель директора Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития

РФ, доктор юридических наук, профессор - введение, преамбула, ст. 15 (ч. 1.1), 27, 31, 65, 71 (ч. 6, 10, 11), 74;

Куренной Александр Михайлович, декан факультета АНХ при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор - ст. 14 (ч. 2), 17 (п. 1 - 15 ч. 1, ч. 2 - 4), 19, 73;

Медведев Дмитрий Анатольевич - вступительное слово;

Москалева Елена Александровна, заместитель директора Правового департамента Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 15 (ч. 4), 55, 69, 70;

Науменко Андрей Владимирович, преподаватель Военного университета, кандидат юридических наук, доцент - ст. 15 (ч. 5), 59;

Ноздрачев Александр Филиппович, начальник отдела Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор - ст. 1 - 5, 13, 15 (ч. 2 - 3), 71 (ч. 1 - 5, 7 - 9), 72;

Петров Станислав Михайлович, начальник отдела Правового департамента Министерства здравоохранения и социального развития РФ, кандидат юридических наук - ст. 47, 52, 53;

Петрова Светлана Ивановна, начальник отдела Департамента трудовых

отношений и государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 14 (п. 3 - 4 ч. 1), 15 (п. 5 ч. 1), 29, 45, 46, 48, Приложение 5;

Рябинин Юрий Павлович, референт Департамента управления делами Правительства РФ - ст. 11, 44 (в соавторстве с Н.П. Камзеевой);

Савицкая Татьяна Михайловна, заместитель директора Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 14 (п. 18 ч. 1);

Сафонов Александр Львович, директор Департамента Министерства здравоохранения и социального развития РФ, доктор экономических наук, профессор;

Сержант Ирина Александровна, заместитель начальника отдела Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Министерства здравоохранения и социального развития РФ - ст. 14 (п. 11 ч. 1), 15 (п. 6 ч. 1), 61 - 63;

Старилов Юрий Николаевич, заведующий кафедрой Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор - ст. 6, 7, 15 (п. 1 ч. 1), 16 (ч. 1, 2) (в соавторстве с С.Н. Махиной);

Чекин Михаил Алексеевич, начальник отдела Департамента управления делами Правительства РФ - ст. 14 (п. 1, 5 - 9, 12 ч. 1), 15 (п. 8, 9 ч. 1), 20;

Солодов Владимир Викторович, ассистент МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат политических наук, менеджер проекта.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

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, главной целью которых является повышение благосостояния граждан России, развитие всех сфер общественной жизнедеятельности.

Основные направления реформы государственной службы определила Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 15 августа 2001 г. В целях ее реализации 19 ноября 2002 г. Указом Президента РФ N 1336 утверждена Федеральная программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)", срок действия которой был продлен на два последующих года. В результате был осуществлен комплекс мероприятий по созданию законодательной базы государственной службы, сопряженных с ее открытостью гражданам, улучшением работы с кадрами, внедрением новых информационных технологий в государственный аппарат и др. Государственная служба стала правовым, социальным, организационным институтом обеспечения государственными служащими выполнения функций государства, деятельности государственных органов.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 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.

Предлагаемый вниманию читателя постатейный Комментарий подготовлен коллективом ученых и практиков, объединившим высокопрофессиональных специалистов, знающих комментируемые проблемы по роду своей служебной и научно-творческой деятельности. В Комментарий нашли отражение многие вопросы, возникающие в административной и правовой практике.

Выражаю уверенность в том, что предложенный труд станет полезным подспорьем в реализации норм Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а также принятых на его основе подзаконных актов.

Д.Медведев

ВВЕДЕНИЕ

В любом государственно-организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит и без государственных служащих. Государственный аппарат - это прежде всего люди, профессионально занимающиеся управленческим трудом. Их услуги необходимы любой стране независимо от государственного устройства и политической системы, формы правления или правящего режима. Именно государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества возлагают на свои государства. Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности с качеством государственного управления.

В современной России проблема модернизации государственного управления становится одной из приоритетных, учитывая ту большую роль, которую здесь всегда играло государство в обществе, а также особый характер российской бюрократии. Именно поэтому реформу государственной службы следует рассматривать важнейшим ресурсом модернизации системы государственного управления. Ключевым же направлением реформирования данной сферы и одновременно необходимым средством, позволяющим закрепить эффективные организационно-правовые формы и управленческие механизмы, является создание адекватного законодательства.

Новейшее законодательство о государственной службе Российской Федерации в целом сложилось. Базируясь на положениях Конституции РФ, оно состоит из Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и обширного массива нормативных правовых актов различной юридической силы. Но если такие виды государственной службы, как военная и правоохранительная, регулируются исключительно актами федерального уровня, то законодательство о гражданской службе имеет двухуровневую структуру: федеральное и субфедеральное законодательство.

Указанным Законом закреплено положение о том, что правовое регулирование и организация федеральной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, правовое регулирование гражданской службы субъекта РФ - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а ее организация - в ведении субъекта РФ. В соответствии с этим был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", нормы которого более чем на две трети имеют характер прямого действия, с определенным количеством бланкетно-отсылочных предписаний. Отдельные положения, носящие процедурный или оперативный характер, должны быть урегулированы соответствующими указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. К настоящему времени принято 15 указов Президента РФ, четыре постановления и четыре распоряжения Правительства РФ.

В развитие Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" должно быть принято четыре федеральных закона: три тематических, относящихся к реализации государственных гарантий гражданским служащим, - об обязательном страховании, о медицинском страховании, о государственном пенсионном обеспечении и один юридико-технического свойства - о приведении в соответствие федеральных законов в связи с необходимостью внесения изменений и дополнений после принятия этого Закона.

На уровне субъектов РФ в каждом из них действуют собственные законы о государственной гражданской службе и принимаются иные нормативные правовые акты по тем вопросам, которые отнесены к предмету их ведения. Кроме того, с законодательством о государственной гражданской службе тесно связано законодательство о муниципальной службе. Вступление в силу с 1 июня 2007 г. Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" требует широкомасштабной законотворческой работы во всех субъектах РФ.

Немалая доля остается для локального регулирования ведомственными нормативными правовыми актами, издаваемыми непосредственно государственными органами. Такими актами утверждаются: квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей; продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска; методика проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы в государственном органе; положение о порядке проведения аттестации и порядке проведения квалификационного экзамена гражданскими служащими государственного органа; порядок выплаты премий за выполнение особо важных и сложных заданий и материальной помощи гражданским служащим государственного органа; служебный распорядок государственного органа; штатное расписание государственного органа. Многие из подобных актов подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ, так как затрагивают права и свободы граждан, реализующих конституционное право равного доступа к государственной службе. Помимо того, решениями представителя нанимателя в государственных органах должны быть утверждены должностные регламенты по всем должностям, введенным в штатное расписание, которые также являются частью административного регламента государственного органа.

Особая роль отводится нормативным правовым актам Министерства здравоохранения и социального развития РФ, уполномоченного осуществлять государственную политику и нормативное правовое регулирование в сфере государственной гражданской службы. Минздравсоцразвития России утверждает методические рекомендации и дает официальные разъяснения по вопросам, возникающим в практике применения законодательства, отвечая на запросы государственных органов и должностных лиц, обращения граждан и организаций. Так, в федеральные государственные органы были разосланы методические рекомендации, например, по вопросам составления должностных регламентов, по организации работы при подготовке проектов правовых актов о присвоении классных чинов гражданской службы, о проведении организационно-штатных мероприятий по введению в федеральных государственных органах новой структуры должностей, в частности категории "обеспечивающие специалисты". Наряду с этим Минздравсоцразвития России ведет многоплановый мониторинг результатов реформирования гражданской службы, динамики численности гражданских служащих и их дополнительного профессионального образования, реализации законодательства и обобщения правоприменительной практики. В процессе мониторинговой деятельности дается оценка количественных и качественных показателей государственной гражданской службы. Анализируется состояние текучести кадрового состава по категориям и группам, образованию, профессиональной специализации, возрастным и гендерным характеристикам. Выявляются проблемы, коллизии, пробелы и противоречия применения норм федерального законодательства.

Однако для эффективного государственного управления, функции которого обеспечиваются институтом государственной службы, мало создать совершенное законодательство, оно должно найти свое воплощение в действиях правоприменителя. По сути, речь идет о реализации воплощенной в законе нормы права.

Реализация права - претворение, воплощение норм права в фактических общественных отношениях (правоотношениях), т.е. в деятельности граждан и организаций, государственных органов и должностных лиц, имеющих юридическое значение. Граждане в основном соблюдают установленные правовыми нормами правила, используют принадлежащие им субъективные права, исполняют возложенные на них юридические обязанности. Правоприменительная же деятельность характерна только для государства в лице его компетентных органов и уполномоченных должностных лиц, что собственно и подчеркивает особенность этой формы реализации права.

Правоприменение служит особой формой реализации права, поскольку в отличие от других его форм для государственных органов и должностных лиц, нередко выступающих представителями власти, оно есть властная организующая деятельность. К тому же применение одних норм одновременно требует соблюдения, исполнения и использования других. По своей сути правоприменение есть решение конкретного дела, жизненного случая, определенной

правовой ситуации, приложение закона, общих правовых норм к конкретным лицам и обстоятельствам. При этом адресаты правовых норм получают должное содействие в реализации принадлежащих им прав и обязанностей, а данный процесс находится под контролем государства в лице соответствующих правоприменительных органов и лиц.

Первой стадией применения нормы права является ее выбор, уяснение, толкование и приложение к конкретному случаю, ситуации. При этом выявляется ее взаимосвязь с другими нормами, содержащимися в других нормативных правовых актах. Толкование может быть дано разными субъектами правовой деятельности. В зависимости от этого теорией права выделяются официальное (легальное и аутентичное) и неофициальное (обыденное, компетентное и доктринальное) толкования.

Толкование права - сложное социально-правовое явление, включающее внутренний мыслительный процесс официальных и неофициальных лиц, участвующих в реализации норм права (субъекты правоотношений), изучающих и трактующих право (субъекты правопонимания), влияющих на формирование права (субъекты правотворчества), компетентно применяющих право (субъекты правоприменения). Его следует отличать от толкования закона, поскольку оба эти понятия, будучи близкими по своему содержанию, имеют своеобразие в их теоретико-правовом значении и присущие им специфические проявления и особенности, вытекающие из многообразия правотворческой и правоприменительной практики.

Толкование закона - деятельность органов государства, должностных лиц, организаций, отдельных граждан по установлению соответствия смысла и содержания правовых норм, изложенных в акте законодательной силы, раскрытию выраженной в них общеобязательной воли законодателя. Это такая стадия процесса реализации нормы права, на которой уже известны факты, требующие юридической квалификации. Здесь происходит уяснение нормы конкретного закона и ее разъяснение, т.е. специальная деятельность определенных органов и лиц, выражающаяся в форме официального акта государственного органа либо даваемых организациями и отдельными лицами и не имеющих формально обязательного значения рекомендаций и советов. Цель такой деятельности - обеспечить правильное и единообразное применение толкуемой нормы закона, устранить неясности и вероятные ошибки при ее реализации.

Известны традиционно популяризированные научно-практические комментарии к законам, написанные на основе их доктринального прочтения учеными, представляющими различные отрасли юриспруденции. Если они несут в себе научно-познавательный аспект, то новизна и практическая значимость правоприменительного комментария состоит в том, чтобы истолковать нормы закона в целях его повседневного и единообразного исполнения. Подобный подход при написании Комментария к Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" вызван насущными потребностями административной практики государственных органов, их должностных лиц, а также граждан и организаций. Как представляется, именно для практической деятельности необходимы комментарии юридико-прикладной направленности, что продиктовано вполне прагматичными потребностями правоприменителя. Исходя из этих соображений, авторским коллективом предпринята попытка осуществить замысел правоприменительного комментария. Предлагаемый вниманию пользователя правоприменительный Комментарий имеет практическое значение для реализации правовых норм данного Закона, представляя собой стадию их компетентного толкования.

Понимая свою задачу таким образом, авторы стремились на основе мониторинга законодательства и складывающейся правоприменительной практики в области государственной гражданской службы истолковать нормы Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" с учетом правовых позиций, из которых исходит Минздравсоцразвития России во исполнение функции осуществления государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере государственной гражданской службы, которая закреплена Положением о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321. Использованные правовые позиции выработаны в результате подготовки официальных разъяснений Департамента трудовых отношений и государственной гражданской службы Минздравсоцразвития России по запросам государственных органов, обращениям граждан и организаций.

Рассчитывая на создание труда, имеющего теоретико-правовое и прикладное значение, авторы при этом, разумеется, нисколько не претендуют на категоричность суждений, сформулированных положений и выводов и будут признательны всем, кто выскажет свои оценки и мнения об их труде.

Воспользоваться правоприменительным Комментарием смогут как руководители и специалисты государственных органов, в частности подразделений по вопросам государственной службы и кадров, так и сами государственные гражданские служащие, участвующие в процедурах замещения вакантных должностей государственной гражданской службы и ее прохождения, а

также граждане России, реализующие свои конституционные права на равный доступ к этому виду профессиональной служебной деятельности.

В.Козбаненко

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ <1>

<1> В Комментариях использованы сокращения наименований государственных органов в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, установленным распоряжением Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ от 6 августа 2004 г. N 1363/1001 (в ред. от 17 июля 2006 г.) // РГ. N 170, N 213, N 240, N 282. 2004; N 192, N 239. 2005; N 159. 2006.

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ - Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

БК - Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (в ред. от 26 апреля 2007 г.) // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3823; 2000. N 1. Ст. 10, N 32. Ст. 3339; 2001. N 1 (ч. 1). Ст. 2, N 33 (ч. 1). Ст. 3429, N 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. N 22. Ст. 2026, N 28. Ст. 2790, N 30. Ст. 3021, ст. 3027, N 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. N 28. Ст. 2886, ст. 2892, N 46 (ч. 1). Ст. 4443, ст. 4444, N 50. Ст. 4844, N 52 (ч. 1). Ст. 5036, ст. 5038; 2004. N 27. Ст. 2803, N 34. Ст. 3526, ст. 3535, N 52 (ч. 1). Ст. 5277, N 52 (ч. 2). Ст. 5278; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 8, ст. 21, N 19. Ст. 1756, N 27. Ст. 2717, N 42. Ст. 4214, N 52 (ч. 1). Ст. 5582, ст. 5589, N 52 (ч. 2). Ст. 5602; 2006. N 1. Ст. 8, ст. 9, N 2. Ст. 171, N 6. Ст. 636, N 43. Ст. 4412, N 45. Ст. 4627, N 50. Ст. 5279, N 52 (ч. 1). Ст. 5503; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 28, N 17. Ст. 1929, N 18. Ст. 2117.

ГК - Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (в ред. от 5 февраля 2007 г.) // СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301; 1996. N 9. Ст. 773, N 34. Ст. 4026; 1999. N 28. Ст. 3471; 2001. N 17. Ст. 1644, N 21. Ст. 2063; 2002. N 12. Ст. 1093, N 48. Ст. 4737, ст. 4746; 2003. N 2. Ст. 167, N 52 (ч. 1). Ст. 5034; 2004. N 27. Ст. 2711, N 31. Ст. 3233; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 18, ст. 39, ст. 43, N 27. Ст. 2722, N 30 (ч. 2). Ст. 3120; 2006. N 2. Ст. 171, N 3. Ст. 282, N 23. Ст. 2380, N 27. Ст. 2881, N 31 (ч. 1). Ст. 3437, N 50. Ст. 5279; РГ. N 297. 2006; часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ (в ред. от 20 апреля 2007 г.) // СЗ РФ. 1996. N 5. Ст. 410, N 34. Ст. 4025; 1997. N 43. Ст. 4903, N 52. Ст. 5930; 1999. N 51. Ст. 6288; 2002. N 48. Ст. 4737; 2003. N 2. Ст. 160, ст. 167, N 13. Ст. 1179, N 46 (ч. 1). Ст. 4434, N 52 (ч. 1). Ст. 5034; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 15, ст. 45, N 13. Ст. 1080, N 19. Ст. 1752, N 30 (ч. 1). Ст. 3100; 2006. N 6. Ст. 636; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 39, N 5. Ст. 558, N 17. Ст. 1929; часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4552; 2004. N 49. Ст. 4855; 2006. N 23. Ст. 2380; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ // РГ. N 289. 2006.

ГПК - Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 2002. N 46. Ст. 4532; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700, N 30. Ст. 3101; 2004. N 5. Ст. 403, N 9. Ст. 831, N 24. Ст. 2335, N 31. Ст. 3230, N 45. Ст. 4377; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 20, N 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. N 1. Ст. 8, N 3. Ст. 337, N 50. Ст. 5303.

КоАП - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 7 мая 2007 г.) // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1, N 30. Ст. 3029, N 44. Ст. 4295, ст. 4298; 2003. N 1. Ст. 2, N 27 (ч. 1). Ст. 2700, N 27 (ч. 2). Ст. 2708, ст. 2717, N 46 (ч. 1). Ст. 4434, ст. 4440, N 50. Ст. 4847, ст. 4855, N 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. N 19 (ч. 1). Ст. 1838, N 30. Ст. 3095, N 31. Ст. 3229, N 34. Ст. 3529, ст. 3533, N 44. Ст. 4266; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 9, ст. 13, ст. 37, ст. 40, ст. 45, N 10. Ст. 762, N 13. Ст. 1077, N 17. Ст. 1484, N 19. Ст. 1752, N 25. Ст. 2431, N 27. Ст. 2719, ст. 2721, N 40. Ст. 3986, N 50. Ст. 5247, N 52 (ч. 1). Ст. 5574, ст. 5596; 2006. N 1. Ст. 4, ст. 10, N 2. Ст. 172, ст. 175, N 6. Ст. 636, N 10. Ст. 1067, N 12. Ст. 1234, N 17 (ч. 1). Ст. 1776, N 18. Ст. 1907, ст. 2066, N 23. Ст. 2380, ст. 2385, N 28. Ст. 2975, N 30. Ст. 3287, N 31 (ч. 1). Ст. 3420, ст. 3432, ст. 3438, ст. 3452, N 43. Ст. 4412, N 45. Ст. 4633, ст. 4634; РГ. N 297. 2006; СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 33, N 7. Ст. 840, N 15. Ст. 1743, N 16. Ст. 1824, ст. 1825, N 17. Ст. 1930; РГ. N 98. 2007.

ТК - Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ (в ред. от 20 апреля 2007 г.) // СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3, N 30. Ст. 3014, ст. 3033; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. N 18. Ст. 1690, N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 27, N 19. Ст. 1752; 2006. N 27. Ст. 2878, N 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 34, N 17. Ст. 1930.

УК - Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 9 апреля 2007 г.) // СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954; 1998. N 22. Ст. 2332, N 26. Ст. 3012; 1999. N 7. Ст. 871, ст. 873, N 11. Ст. 1255, N 12. Ст. 1407, N 28. Ст. 3489, ст. 3490, ст. 3491; 2001. N 11. Ст. 1002, N 13. Ст. 1140, N 26. Ст. 2587, ст. 2588, N 33 (ч. 1). Ст. 3424, N 47. Ст. 4404, ст. 4405, N 53 (ч. 1). Ст. 5028;

2002. N 10. Ст. 966, N 11. Ст. 1021, N 19. Ст. 1793, ст. 1795, N 26. Ст. 2518, N 30. Ст. 3020, ст. 3029, N 44. Ст. 4298; 2003. N 11. Ст. 954, N 15. Ст. 1304, N 27 (ч. 2). Ст. 2708, ст. 2712, N 28. Ст. 2880, N 50. Ст. 4848, ст. 4855; 2004. N 30. Ст. 3091, ст. 3092, ст. 3096; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 1, ст. 13, N 30 (ч. 1). Ст. 3104, N 52 (ч. 1). Ст. 5574; 2006. N 2. Ст. 176, N 31 (ч. 1). Ст. 3452; РГ. N 277. 2006; РГ. N 1. 2007.

УПК - Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (в ред. от 26 апреля 2007 г.) // СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2002. N 22. Ст. 2027, N 30. Ст. 3015, ст. 3020, ст. 3029, N 44. Ст. 4298; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700, ст. 2706, N 27 (ч. 2). Ст. 2708, N 28. Ст. 2880, N 50. Ст. 4847, N 51. Ст. 5026; 2004. N 17. Ст. 1585, N 27. Ст. 2711, ст. 2804, N 40. Ст. 3989, N 49. Ст. 4853; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 13, N 22. Ст. 2194, N 23. Ст. 2200; 2006. N 3. Ст. 277, N 10. Ст. 1070, N 23. Ст. 2379, N 28. Ст. 2975, ст. 2976, N 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 46, N 16. Ст. 1827, N 18. Ст. 2118.

УИК - Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. N 1-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 1997. N 2. Ст. 198; 1998. N 22. Ст. 227, N 30. Ст. 3613, N 31. Ст. 3803; 1999. N 12. Ст. 1406; 2001. N 11. Ст. 1002, N 132. Ст. 1140, N 26. Ст. 2589; 2003. N 24. Ст. 2250, N 50. Ст. 4847; 2004. N 27. Ст. 2711, N 35. Ст. 3607, N 45. Ст. 4379; 2005. N 6. Ст. 431, N 14. Ст. 1213, ст. 1214, N 19. Ст. 1753, ст. 1754; 2006. N 2. Ст. 173, N 3. Ст. 276, N 15. Ст. 1575, N 19. Ст. 2059; РГ. N 1. 2007.

Закон N 58-ФЗ - Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (в ред. от 6 июля 2006 г.) // СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063, N 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2006. N 29. Ст. 3123.

Закон N 79-ФЗ (Закон) - Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 12 апреля 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215; 2006. N 6. Ст. 636; 2007. N 10. Ст. 1151, N 16. Ст. 1828.

Постановление Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 - Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. N 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" (в ред. от 28 декабря 2006 г.) // РГ. N 72. 2004; N 297. 2006.

Положение о персональных данных госслужащего - Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, утв. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609 // СЗ РФ. 2005. N 23. Ст. 2242.

Реестр должностей госслужбы - Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 (в ред. от 7 мая 2007 г.) // СЗ РФ. 2006. N 1. Ст. 118, N 10. Ст. 1091, N 13. Ст. 1360, N 38. Ст. 3975, N 43. Ст. 4480, N 14. Ст. 1664.

2. Официальные издания

БНА - Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств (СССР, РСФСР, РФ);
Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Ведомости (РСФСР, РФ) - Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (РСФСР, РФ).

РГ - "Российская газета".

САПП РФ - Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

СЗ РФ - Собрание законодательства Российской Федерации.

3. Прочие сокращения

абз. - абзац

г. - год, город

гл. - глава(-ы)

МОТ - Международная организация труда

МРОТ - минимальный размер оплаты труда

НКТ СССР - Народный комиссариат труда Союза Советских Социалистических Республик

п. - пункт(-ы)

подп. - подпункт(-ы)

разд. - раздел(-ы)

ред. - редакция

РСФСР - Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ - Российская Федерация

СНГ - Содружество Независимых Государств

СССР - Союз Советских Социалистических Республик

ст. - статья(-и)

утв. - утвержденный(-ные; -ное)

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(в ред. Федеральных законов от 02.02.2006 N 19-ФЗ,
от 02.03.2007 N 24-ФЗ, от 12.04.2007 N 48-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

Предваряя нормативно-правовое содержание, преамбула комментируемого Закона указывает на его целевое предназначение и общий контекст того круга общественных отношений, которые складываются в сфере правового регулирования, организации и финансирования гражданской службы.

В соответствии с Конституцией РФ законодательством РФ закрепляются важнейшие принципы, положенные в основу формирования и функционирования системы государственной службы и гражданской службы как одного из образующих ее видов. В Конституции РФ имеются три нормы, применяющие понятие государственной службы и прямо относящиеся к конституционным основам гражданской службы: ст. 32 закрепляет право равного доступа граждан России к государственной службе; п. "г" ст. 71 федеральная государственная служба отнесена к предмету ведения Российской Федерации; ч. 3 ст. 97 установлен запрет депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ одновременно состоять на государственной службе. Помимо этого все нормы Конституции РФ образуют правовой фундамент, на котором строится система государственной службы и осуществляется ее правовое регулирование.

Законом N 58-ФЗ закрепляются основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, которые дополняют базовые конституционные принципы.

Исходя из норм Конституции РФ и базируясь на положениях Закона N 58-ФЗ, Закон N 79-ФЗ устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы гражданской службы.

Правовые основы гражданской службы - это главные, законодательно установленные нормативные правовые положения, изначально определяющие юридическую регламентацию общественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в связи с реализацией конституционных прав граждан России при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении, а также в сфере ее организации и функционирования. Сформированные Законом правовые основы гражданской службы представляют собой систему специальных правовых норм, отражающих специфику осуществления гражданской службы как самостоятельного вида в системе государственной службы. В практическом выражении правовые основы гражданской службы включают в себя нормативные положения, определяющие основные термины (ст. 1), предмет регулирования (ст. 2), базовые принципы ее осуществления и правового регулирования (ст. 4), состав законодательства (ст. 5), обеспечение взаимосвязи с государственной службой иных видов и муниципальной службой (ст. 6, 7), правовое положение (статус) гражданского служащего (гл. 3, 11, 12), основные институты и подынституты поступления на гражданскую службу (конкурс, назначение, кадровый резерв, оформление служебных отношений путем заключения служебного контракта и др.), ее прохождения (испытание, классный чин, квалификационный экзамен, аттестация, перевод, перемещение, временное замещение, урегулирование конфликта интересов и индивидуального служебного спора и др.) и прекращения (увольнение по инициативе представителя нанимателя или гражданского служащего, достижение предельного возраста пребывания на гражданской службе и др.). Установленные Законом правовые основы служат основополагающими началами, из которых исходит дальнейшее правовое регулирование гражданской службы по поводу ее осуществления как на федеральном, так и субфедеральном уровнях.

Организационные основы - главные, законодательно установленные нормативные правовые положения, определяющие порядок формирования и осуществления гражданской службы на основе принципов построения и функционирования системы государственной службы. Основными организационно-правовыми институтами гражданской службы являются: установление и классификация должностей гражданской службы (ст. 8, 9), их реестрирование (ст. 10), квалификационные требования к ним (ст. 12), основы чинопроизводства (ст. 11), формирование

кадрового состава (гл. 13), сбор, обработка и хранение персональных данных гражданского служащего, ведение его личного дела (ст. 42), ведение реестров гражданских служащих (ст. 43), кадровая работа (ст. 44), утверждение должностных регламентов (ст. 47), обеспечение служебной дисциплины (ст. 56), служебные проверки (ст. 59), отношения, связанные с гражданской службой, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей (ст. 31), государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ о гражданской службе (гл. 15).

Финансово-экономические основы - исходные нормативные правовые положения, которые образуют юридическую базу, определяющую особенности финансирования и социально-экономического развития гражданской службы и обеспечения профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Будучи легитимированы силой федерального закона, они создают необходимый базис для обеспечения надлежащих условий материально-технического обеспечения гражданской службы, материального и нематериального стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Нормативными положениями Закона определяется ключевое содержание финансово-экономического базиса гражданской службы: оплата труда гражданских служащих (гл. 10); соотносительность основных условий и размеров оплаты их труда и социальных гарантий, а также государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу с аналогичными условиями и размерами оплаты труда, социальными гарантиями, установленными для государственных служащих и муниципальных служащих (ст. 6, 7); государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку (ст. 63); финансирование (ст. 65); программы развития (ст. 66). Любой управленческий механизм, а гражданская служба представляет собой неотъемлемую атрибутивную часть государственного аппарата, обеспечивающего функции государственного управления, не может быть эффективным без должного финансово-экономического базиса. Для гражданской службы, как и для государственной службы в целом, таким базисом и источником финансирования всегда был и останется государственный бюджет, так как все расходы, связанные с необходимостью ее эффективного функционирования обеспечиваются госбюджетными средствами.

С учетом преамбульной нормы более обстоятельно предмет правового регулирования комментируемого Закона очерчивается в ст. 2.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные термины

Комментарий к статье 1

Дефинитивными нормами комментируемой статьи определяется понятийное содержание двух основных терминов, применяемых для целей единообразного толкования положений Закона. Смысловое значение юридически определяемых терминов "государственная должность" и "представитель нанимателя" обуславливает формулирование в Законе конкретных норм и положений об организации гражданской службы и правовом статусе гражданских служащих.

1. Из содержания п. 1 комментируемой статьи следует, что государственная должность устанавливается исключительно законодательными актами для непосредственного исполнения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ.

Таким образом, понятием "государственные должности" охватываются должности, устанавливаемые на двух уровнях осуществления государственного управления: федеральном и субфедеральном.

На первом, федеральном, уровне образуются государственные должности РФ. Они устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов на всей территории РФ.

Конституцией РФ предусмотрено более 20 наименований государственных должностей РФ. Согласно конституционным установлениям существуют следующие государственные должности РФ: Президент РФ (ст. 11, 80); Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 101); заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 101); Председатель Государственной Думы (ст. 101); заместитель Председателя Государственной Думы (ст. 101); Председатель Правительства РФ (ст. 103, 110); заместитель Председателя Правительства РФ (ст. 110); федеральный министр (ст. 110); депутат Государственной Думы (ст. 95, 97), член Совета Федерации (ст. 98, 104) судья Конституционного Суда РФ (ст. 128); судья Верховного Суда РФ (ст. 128); судья Высшего Арбитражного Суда РФ (ст. 128); судья федерального суда (ст. 128); Генеральный прокурор РФ (ст. 129); прокурор субъекта РФ (ст. 129);

прокурор прокуратуры РФ (ст. 129); Председатель Центрального банка РФ (п. "г" ст. 83); полномочный представитель Президента РФ (п. "к" ст. 83); Председатель Счетной палаты РФ (п. "г" ч. 1 ст. 103); заместитель Председателя Счетной палаты РФ (п. "и" ч. 1 ст. 102); аудитор Счетной палаты РФ (п. "и" ч. 1 ст. 102, п. "г" ч. 1 ст. 103); Уполномоченный по правам человека (п. "д" ч. 1 ст. 103). В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации" (в ред. от 20 марта 2006 г.) <1> к числу государственных должностей РФ отнесена должность руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта РФ, хотя ее наименование и правовой статус определяются законодательством субъектов РФ.

<1> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 173; 1996. N 52. Ст. 5912; 1998. N 43. Ст. 5337; 2006. N 13. Ст. 1360.

Другие государственные должности РФ устанавливаются федеральными законами. В их числе есть и такие, которые были установлены законами РФ и РСФСР.

Перечень наименований государственных должностей, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, законами РФ и РСФСР, систематизирован Сводным перечнем государственных должностей Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации"). Всего в Сводном перечне в настоящее время содержится 42 наименования государственных должностей.

Второй, субфедеральный, уровень государственных должностей составляют государственные должности субъектов РФ. Они устанавливаются конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ. Их юрисдикция распространяется в пределах конкретных субъектов РФ, законодательством которых они установлены.

Установление государственной должности означает учреждение (введение) государственной должности в качестве самостоятельной структурной единицы государственного органа. Статус государственной должности предопределен кругом полномочий государственного органа, которые осуществляет лицо, замещающее соответствующую государственную должность. Юридически государственная должность может считаться установленной, если есть прямое указание в Конституции РФ, федеральном законе, конституции (уставе), законе субъекта РФ.

Общими признаками государственной должности РФ и субъекта РФ являются: учреждение государственной должности в качестве самостоятельной структурной единицы государственного органа; наличие конституционной (законодательной) основы установления государственной должности; определение перечня полномочий по осуществлению компетенции государственного органа; юридическая ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных обязанностей; денежное содержание как основное средство материального обеспечения деятельности по замещаемой государственной должности.

Иногда сводный перечень государственных должностей субъектов РФ в систематизированном виде содержится в законах субъектов РФ о гражданской службе, в законах о реестре (перечне) государственных должностей и реестре должностей гражданской службы конкретного субъекта РФ, в законах о сводном перечне государственных должностей субъекта РФ и др.

Как вытекает из содержания ст. 1, 3 и 8 Закона N 79-ФЗ, а также п. 2 ст. 1 Закона N 58-ФЗ, государственные должности не относятся к должностям гражданской службы.

2. Для комментируемого Закона большое значение имеет понятие "представитель нанимателя", который является ключевой фигурой в системе гражданской службы. Представитель нанимателя - тот, кто наделен полномочиями совершения юридически значимых властных действий от имени государства при оформлении установленных законодательством процедур, связанных с приемом на гражданскую службу, ее прохождением и прекращением. Под понятием "представитель нанимателя" п. 2 комментируемой статьи подразумевает руководителя соответствующего государственного органа или лицо, замещающее государственную должность, либо их представителя. Эти лица наделены правом представлять интересы Российской Федерации или субъекта РФ в государственно-служебных правоотношениях. Такой статус представителя нанимателя согласуется с положением представителя работодателя, чьи полномочия определены ст. 33 ТК, но при этом между ними имеются принципиально важные отличия.

Руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо его представитель не являются нанимателем гражданского служащего и, следовательно, стороной конкретного государственно-служебного правоотношения. Они лишь осуществляют полномочия нанимателя от имени государства - Российской Федерации или субъекта РФ. Практически это означает, что гражданский служащий вступает не в трудовые частноправовые, а в служебные публично-правовые отношения непосредственно с Российской Федерацией или субъектом РФ.

Под лицами, замещающими государственные должности РФ, а также лицами, замещающими государственные должности субъектов РФ, имеются в виду лица, замещающие государственные должности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами (государственные должности РФ), конституциями и уставами субъектов РФ (государственные должности субъектов РФ) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, а именно: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и другие лица, замещающие государственные должности.

Существенным их отличием от других государственных должностей является то, что они учреждаются на федеральном уровне Конституцией РФ и федеральными законами, а на уровне субъектов РФ - конституциями и уставами субъектов РФ. Способ их установления одновременно является и основанием для отнесения к указанной категории.

На федеральном уровне ряд государственных должностей устанавливается другими федеральными законами. Например, в соответствии с ч. 4, 7 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" <1> в Центральной избирательной комиссии РФ предусмотрены должности Председателя, заместителя Председателя, секретаря и 15 членов; ст. 14 Закона РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 "О безопасности" (в ред. от 25 июля 2006 г.) <2> определяется состав Совета безопасности, в который входят: председатель, секретарь, постоянные члены и члены Совета безопасности.

<1> СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

<2> Ведомости РФ. 1992. N 15. Ст. 769; СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3427.

В органах государственной власти субъектов РФ к государственным должностям субъектов РФ относятся должности, устанавливаемые конституциями и уставами субъектов РФ. Например, в соответствии с Уставом г. Москва (принят Московской городской Думой 28 июня 1995 г.), который является субъектом РФ и городом федерального значения, к государственным должностям следует отнести по ветви представительного органа государственной власти - Московской городской Думы - следующие государственные должности: Председатель Московской городской Думы, заместитель Председателя Московской городской Думы, депутат Думы. В исполнительном органе государственной власти г. Москвы к государственным должностям относятся должности: мэр Москвы - глава городской администрации, вице-мэр Москвы.

В конституциях и уставах других субъектов РФ содержится несколько названий государственных должностей. Например, в Конституции Республики Коми предусмотрены следующие государственные должности:

- Глава Республики Коми (ст. 8);
- Председатель Государственного Совета Республики Коми (ст. 72);
- заместитель Главы Республики Коми (ч. 10 ст. 73);
- депутат Государственного Совета Республики Коми (ст. 71);
- судьи Конституционного, Верховного и Высшего Суда Республики Коми (ст. 96);
- Прокурор Республики Коми (ч. 18 ст. 73);
- министр (ч. 9 ст. 85).

Уставом Магаданской области предусмотрены государственные должности:

- Губернатор области (ст. 46);
- Председатель областной Думы, его заместители (ст. 38);
- депутат областной Думы (ст. 33);
- судьи (ст. 70).

Конституциями (уставами) ряда субъектов РФ учреждены должности не только руководителей исполнительной власти (губернаторы, президенты и др.), но и их заместителей, которые также следует относить к государственным должностям. Например, Законом Московской области от 26 января 2005 г. N 5/126-П "О государственной гражданской службе Московской области" утвержден Реестр должностей государственной гражданской службы Московской области (в ред. от 28 декабря 2006 г.) <1>.

<1> Вестник Московской областной Думы. 2005. N 6, N 11; Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. N 137, N 245.

Во многих субъектах РФ приняты законы о государственных должностях субъекта РФ, которыми утверждены реестры (перечни) государственных должностей субъекта РФ. При этом есть случаи прямой ссылки на Закон N 79-ФЗ (см., например, Указ Президента Республики Бурятия от 18 января 2006 г. N 19 "О сводном перечне государственных должностей Республики Бурятия").

Перечни (реестры) государственных должностей утверждаются непосредственно законом о гражданской службе субъекта (Закон Республики Карелия от 4 марта 2005 г. N 857-ЗРК "О государственной гражданской службе Республики Карелия", Закон Владимирской области от 27 августа 2004 г. N 135-ОЗ "О государственной гражданской службе Владимирской области").

В некоторых субъектах приняты законы о государственных должностях, при этом реестр может содержаться как в самом законе о государственных должностях (Закон г. Москвы "О государственных должностях города Москвы") либо в законе о государственных должностях и должностях гражданской службы (Закон Республики Мордовия от 7 февраля 2005 г. N 2-З "О государственных должностях и должностях государственной гражданской службы Республики Мордовия"), так и утверждаться главой субъекта РФ на основании закона о государственных должностях (Закон Республики Татарстан от 4 марта 2006 г. N 16-ЗРТ "О государственных должностях Республики Татарстан").

В отдельных субъектах перечни (реестры) государственных должностей содержатся в законах о реестре государственных должностей и должностей гражданской службы (Закон Санкт-Петербурга от 15 июля 2005 г. N 302-34 "О реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга", Закон Республики Алтай от 27 ноября 2002 г. N 7-18 "О реестре государственных должностей Республики Алтай, государственных должностей государственной службы Республики Алтай").

Также реестры государственных должностей утверждаются указами высших должностных лиц субъектов РФ как при наличии, так и при отсутствии законов о государственных должностях. Так, в Республике Татарстан принят Закон от 4 марта 2006 г. N 16-ЗРТ "О государственных должностях Республики Татарстан". Однако сводный перечень государственных должностей Республики Татарстан утвержден в соответствии со ст. 2 указанного Закона Указом Президента Республики Татарстан от 9 марта 2006 г. N УП-92.

В Республике Саха (Якутия) закона о государственных должностях нет. Действующим является Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 г. N 1082 "О реестре государственных должностей в Республике Саха (Якутия)" (в ред. от 22 марта 2005 г.).

Закон Республики Саха (Якутия) "О реестре государственных должностей Республики Саха (Якутия) и должностей государственной гражданской службы Республики Саха (Якутия)", принятый Постановлением пленарного заседания Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), 21 марта 2006 г. отклонен Президентом Республики Саха (Якутия) - Указ от 14 апреля 2006 г. N 2638 и направлен на новое рассмотрение.

В Республике Башкортостан правовой статус лиц, замещающих государственные должности, в настоящее время регулируется ст. 3 и 4 Закона Республики Башкортостан от 13 октября 1994 г. N ВС-25/28, которые не были признаны утратившими силу в связи со вступлением в силу Закона Республики Башкортостан от 18 июля 2005 г. N 2006-з "О государственной гражданской службе Республики Башкортостан".

В Республике Башкортостан действует Единый республиканский реестр государственных должностей Республики Башкортостан, утв. Указом Президента Республики Башкортостан от 5 января 1997 г. N УП-1 (в ред. от 5 февраля 2004 г.).

Комментируемая статья определяет состав лиц, уполномоченных на представление интересов Российской Федерации и ее субъектов в отношениях, связанных с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением. Однако порядок наделения лица полномочиями представителя РФ или субъекта РФ (нанимателя) в государственном органе Законом не определен.

Для наделения полномочиями представителя нанимателя заместителя руководителя государственного органа необходимо:

- принятие руководителем государственного органа решения о наделении такого рода полномочиями своего заместителя;
- решение должно быть принято в соответствии с действующим законодательством и компетенцией руководителя.

В настоящее время складывается правильная практика наделения полномочиями представителя нанимателя распорядительными актами руководителей государственных органов. Так, Приказом ФНС России от 4 апреля 2006 г. N САЭ-3-15/194@ "О распределении обязанностей между руководителем Федеральной налоговой службы и его заместителями" установлено, что представителем руководителя Федеральной налоговой службы, осуществляющим полномочия нанимателя от имени Российской Федерации, является заместитель руководителя ФНС России (п. 1.2.6).

Уполномоченный заместитель руководителя ФНС России заключает на основании приказов Федеральной налоговой службы как представитель нанимателя:

- служебные контракты и дополнительные соглашения к служебным контрактам с гражданскими служащими центрального аппарата, руководителями межрегиональных инспекций и их заместителями, заместителями руководителей управлений по субъектам Российской

Федерации, руководителями инспекций по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекций межрайонного уровня;

- трудовые договоры и дополнительные соглашения к трудовым договорам с работниками центрального аппарата (п. 1.2.3).

Аналогичные приказы изданы и другими федеральными государственными органами.

Руководитель государственного органа не вправе возлагать на своего заместителя полномочия представителя нанимателя в отношении лиц, замещающих главные и высшие должности гражданской службы. В отношении указанных лиц полномочия представителя нанимателя руководитель государственного органа обязан осуществлять лично и самостоятельно.

Представитель нанимателя проводит конкурс для замещения должностей гражданской службы, по результатам конкурса принимает решение о назначении претендентов на соответствующие должности, заключает служебные контракты с гражданами, поступающими на гражданскую службу, и принимает все другие решения, обязательные для всех гражданских служащих государственного органа.

При этом назначения на должности гражданской службы, присвоение классных чинов гражданским служащим (ведущей, старшей и младшей групп), прекращение служебных контрактов, освобождение от замещаемых должностей и увольнение с гражданской службы оформляются приказами руководителя государственного органа.

Представитель нанимателя в своей деятельности должен руководствоваться исключительно приоритетами государства, определенными Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Представитель нанимателя, действующий от имени субъекта РФ, обязан соответственно во всех своих действиях в отношениях с гражданскими служащими руководствоваться как федеральным законодательством, так и законодательством соответствующего субъекта РФ. Все действия и решения представителя нанимателя могут быть обжалованы гражданским служащим или опротестованы прокурором в установленном законодательством порядке.

Статья 2. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 2

Комментируемой статьей в общем виде определен предмет правового регулирования нормами Закона. Реализуя положения ст. 2 - 5 Закона N 58-ФЗ, Закон N 79-ФЗ регулирует широкий круг общественных отношений, связанных с их практическим осуществлением в государственных органах.

В комментируемой статье указывается, что предметом регулирования являются прежде всего отношения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением. Здесь проявляется важный аспект предмета регулирования данного Закона, который составляют отношения, возникающие при осуществлении гражданами Российской Федерации конституционного права на равный доступ к гражданской службе.

Исходя из положений ч. 4 ст. 32 Конституции РФ о праве равного доступа к государственной службе, Закон N 79-ФЗ определяет порядок поступления на гражданскую службу и замещения должностей гражданской службы. Статьи 16, 17 Закона запрещают при поступлении на гражданскую службу, а также при ее прохождении установление каких бы то ни было прямых и косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, политических и иных убеждений, принадлежности к общественным или религиозным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с исполнением должностных обязанностей, за исключением лиц, в отношении которых судом принято решение об ограничении доступа к государственной службе за осуществление экстремистской деятельности или по другим основаниям, установленным федеральным законом.

Общественные отношения, составляющие предмет регулирования Закона, складываются не только в связи с поступлением на гражданскую службу и назначением на должность гражданской службы, но и с практическим осуществлением профессиональной служебной деятельности гражданскими служащими, а именно в связи с:

- выполнением должностных обязанностей и реализацией предоставленных прав;
- присвоением классных чинов;
- прохождением гражданской службы и ее документированием (заключением служебного контракта, командировками, награждениями и др.);
- перемещением по службе, в том числе переводами;
- получением дополнительного профессионального образования (профессиональной подготовки, повышением квалификации и стажировки);
- соблюдением правоограничений и запретов;

- предоставлением гарантий социальной защиты и государственной охраны;
- прекращением служебного контракта, освобождением от замещаемой должности и увольнением с гражданской службы;
- привлечением к юридической ответственности;
- досудебным урегулированием служебных разногласий и споров в административном порядке.

Отношения, связанные с поступлением на гражданскую службу РФ, урегулированы ст. 21 - 22 Закона; порядок прохождения гражданской службы установлен ст. 23 - 32; вопросы прекращения гражданской службы регламентируются ст. 33 - 41.

В качестве важной части предмета регулирования особо выделяются отношения, связанные с определением правового положения (статуса) федерального гражданского служащего и гражданского служащего субъекта РФ. Под правовым статусом гражданского служащего имеются в виду совокупность прав и обязанностей, а также ограничения и запреты, установленные Законом и другими нормативными правовыми актами РФ для граждан, взявших на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

Отношения, связанные с реализацией правового положения (статуса) гражданского служащего, возникают между государственными органами и гражданскими служащими в связи с:

- реализацией прав и обязанностей гражданского служащего;
- соблюдением ограничений и запретов, связанных с гражданской службой;
- установлением требований к служебному поведению гражданского служащего;
- поощрениями и ответственностью;
- урегулированием конфликта интересов при исполнении гражданским служащим должностных обязанностей;
- предоставлением сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и т.д.

Правовой статус гражданского служащего определяется в ст. 13 - 20 Закона. Положения указанных статей распространяются не только на федеральных гражданских служащих, но и на гражданских служащих субъектов РФ. В соответствии с ч. 4 ст. 2 Закона N 58-ФЗ правовое регулирование гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация - в ведении субъекта РФ. Субъекты РФ принимают свои законы и иные нормативные правовые акты о гражданской службе. Однако распространение на гражданских служащих субъекта РФ условий нахождения на гражданской службе, основных прав и обязанностей, ограничений и запретов, связанных с гражданской службой; требований к служебному поведению гражданского служащего; положений об урегулировании конфликта интересов на гражданской службе и представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предусмотренных Законом N 79-ФЗ, является юридически обязательным.

Фактически предмет регулирования Закона шире, чем это указывается в комментируемой статье. Закон регулирует отношения, связанные с организацией гражданской службы. На этот аспект прямо указывается в преамбуле: "Настоящим Федеральным законом... устанавливаются... организационные основы государственной гражданской службы Российской Федерации". Такие отношения возникают между государственными органами, которые выполняют возложенные на них функции. Они складываются в связи с:

- установлением юридического статуса должностей гражданской службы;
- подразделением должностей гражданской службы на категории и группы;
- включением должности гражданской службы в реестр должностей федеральной гражданской службы либо в реестр должностей гражданской службы субъекта РФ;
- установлением квалификационных требований к должностям гражданской службы;
- определением способов замещения должностей гражданской службы и условий поступления на гражданскую службу;
- установлением классов чинных гражданских служащих;
- определением условий и порядка проведения квалификационных экзаменов и аттестации гражданских служащих;
- ведением личных дел гражданских служащих;
- проведением кадровой политики и формированием кадрового состава гражданской службы;
- организационным обеспечением гражданской службы;
- осуществлением государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ о гражданской службе.

Все указанные аспекты организационных отношений гражданской службы регулируются непосредственно самим Законом (ст. 6, 7, 12, 59 - 64, гл. 14, 15, 16).

Отношения, связанные с деятельностью лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, в предмет регулирования данного

Закона не входят. Такого рода отношения регулируются специальными статутными актами, имеющими законодательную силу.

Статья 3. Государственная гражданская служба Российской Федерации

Комментарий к статье 3

1. Частью 1 комментируемой статьи раскрывается базовое понятие "государственная гражданская служба Российской Федерации" и устанавливаются функциональные признаки гражданской службы. В определении гражданской службы указывается, что она представляет собой самостоятельный вид государственной службы. Тем самым это означает, что юридически и организационно гражданская служба отделена от военной службы и от правоохранительной службы. Однако видовая самостоятельность гражданской службы не является абсолютной, она тесно взаимосвязана с государственной службой иных видов и с муниципальной службой (см. комментарии к ст. 6, 7). Вместе они, за исключением последней, составляют систему государственной службы РФ.

Впервые формально-юридическое определение гражданской службы как вида государственной службы дано в ч. 1 ст. 5 Закона N 58-ФЗ. Определение гражданской службы, данное в ч. 1 комментируемой статьи, дословно воспроизводит формулировку, содержащуюся в ч. 1 ст. 5 указанного Закона.

Из приведенного определения следует сделать вывод, что в отличие от других видов государственной службы - правоохранительной и военной - гражданская служба имеет своей целью обеспечение исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Как в ч. 1 ст. 5 Закона N 58-ФЗ, так и в комментируемой статье понятие "гражданская служба" определяется методом исключения. К ней относится профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы, не относящихся к должностям правоохранительной и военной службы. Понятие "должность правоохранительной службы" раскрывается в проекте Федерального закона "О правоохранительной службе" (ст. 9), который разработан в соответствии с Законом N 58-ФЗ, а понятие "военная служба" - в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" (в ред. от 1 апреля 2005 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700, N 46 (ч. 1). С. 4437; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 10. Ст. 763, N 14. Ст. 1212.

Следует отметить, что определение гражданской службы как самостоятельного вида государственной службы не отличается достаточной четкостью и точностью. Хотя гражданская служба в Законе N 79-ФЗ определяется как служба Российской Федерации, тем не менее в нем речь идет лишь об обеспечении исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ и не указывается, что гражданская служба обеспечивает исполнение полномочий Российской Федерации и ее субъектов. Тем самым создается впечатление, что обеспечение этих полномочий осуществляется лишь другими видами государственной службы, предусмотренными Законом N 58-ФЗ, а именно - военной (ст. 6) и правоохранительной (ст. 7), что не соответствует ст. 2, 4, 5 данного Закона и действительности.

В качестве ведущего признака гражданской службы выделяется профессиональная деятельность, под которой понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков. Гражданская служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности.

Гражданская служба как профессиональная служебная деятельность граждан России обеспечивает исполнение полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ.

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 (включая также структуры исполнительной власти - федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), а также соответствующие органы

субъектов РФ либо включать 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 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 20 мая 2004 г.) <1> в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства (п. 3 - 5).

<1> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945; 2004. N 21. Ст. 2023.

Профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий указанных федеральных государственных органов, несомненно, относится к гражданской службе РФ.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 78) предусматривает возможность создания федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий территориальных структур. Правовой статус их в Законе не указан. Поскольку они создаются для осуществления полномочий государственной власти, профессиональную деятельность по реализации их задач и функций правомерно считать государственной службой. В Реестре должностей госслужбы содержится перечень должностей гражданской службы, учреждаемых для обеспечения деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти межрегионального уровня. В этот перечень включено 19 должностей федеральной гражданской службы.

Профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, также относится к гражданской службе.

В Законе N 79-ФЗ указывается, что гражданская служба осуществляется на должностях, обеспечивающих исполнение полномочий лиц, замещающих государственные должности. Содержание должностей данной категории аккумулирует обеспечивающие функции, функции оказания практической помощи и консультативных услуг лицам, замещающим государственные должности. Приближенность патронажных (обеспечивающих) должностей к властным полномочиям государственных должностей настолько велика, что лица, находящиеся на этих должностях, могут их занимать только на период замещения соответствующими лицами государственных должностей. Лица, замещающие эти должности, непосредственно обеспечивают исполнение полномочий депутатов, министров, глав администраций субъектов РФ, Председателя Правительства, Президента РФ и др.

Весьма актуальной является проблема отнесения к категории патронажных должностей, учреждаемых или уже существующих в органах государственной власти. Если включать в эту категорию значительное число должностей гражданской службы, то при смене лиц, замещающих государственные должности, все, кто занимает патронажные должности, формально должны с ними расстаться. Это означает, что фактически должны меняться ключевые фигуры в государственном управлении на различных его уровнях. В результате возможно снижение качества управления, дезорганизация работы государственных органов. Вместе с тем, не меняя или не имея возможности менять политических исполнителей, руководители, замещающие государственные должности, могут столкнуться с явным или скрытым противодействием реализации своих планов, программ, что также чревато ослаблением их позиций, а то и откровенной дискредитацией. Поэтому поиск разумного компромисса при определении перечня, наименований, патронажных должностей, которые входят в категорию должностей гражданской службы, постоянная их корректировка с учетом практики гражданской службы - это задача Закона и практики его применения. Разумеется, количество таких должностей не может быть многочисленным.

Гражданскую службу нельзя понимать как службу конкретным "государственным органам" или конкретным "лицам, замещающим государственные должности". В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи гражданская служба представляет собой профессиональную служебную 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. В этих целях государство наделяет свои органы государственно-властными полномочиями (см. комментарий к ст. 9).

Гражданская служба 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 гражданской службе.

Также из ч. 1 комментируемой статьи следует, что профессиональная деятельность на государственных предприятиях, 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. Замещение должностей гражданской службы предусмотрено в консульских учреждениях (разд. 12 Реестра должностей госслужбы) <1>. Однако согласно п. 1 Положения о консульском учреждении Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. N 1330, консульское учреждение является государственным органом.

<1> СЗ РФ. 1998. N 45. Ст. 5509.

Действие Закона распространяется только на лиц, занимающихся профессиональной деятельностью по обеспечению полномочий государственных органов. В настоящее время не существует нормативных правовых актов, предусматривающих существование гражданской службы в учреждениях и организациях, которые не являются государственными органами.

2. Комментируемая статья учитывает федеративные начала в организации гражданской службы. В ч. 2 предусматривается, что гражданская служба РФ включает в себя:

- федеральную гражданскую службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;
- гражданскую службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов (п. "л" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Федеральная гражданская служба осуществляется в федеральных государственных органах, функционирующих в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Она представляет собой профессиональную деятельность лиц, замещающих соответствующие должности в аппаратах федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, для обеспечения государственных задач и функций этих органов либо деятельности лиц, замещающих государственные должности РФ, предусмотренные Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, и финансируемых из федерального бюджета.

Закон N 79-ФЗ является специальным правовым актом, регулирующим отношения данной сферы. Его нормы имеют приоритет над иными законодательными актами.

Федеральная гражданская служба осуществляется на должностях федеральной гражданской службы в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, в федеральных государственных органах, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, а также на иных должностях гражданской службы в соответствии с законодательством РФ.

Конституция РФ (п. "т" ст. 71), относя к ведению Российской Федерации лишь федеральную государственную службу, тем самым де-факто предполагает, что гражданская служба в субъектах РФ находится в их ведении. Поэтому в полном соответствии с Конституцией РФ Закон N 79-ФЗ де-юре относит гражданскую службу субъектов РФ к их собственному ведению с неперенным учетом условий ч. 2 ст. 2 Закона N 58-ФЗ.

Гражданская служба в субъектах РФ осуществляется в аппаратах органов представительной, исполнительной и судебной власти, а также в иных государственных органах, выполняющих от имени субъекта РФ его государственные функции и отнесенных его законодательными актами к гражданской службе.

На гражданской службе в субъектах РФ не состоят депутаты, судьи, граждане, работающие в государственных органах по трудовым договорам (контрактам) или гражданско-правовым договорам, а также вспомогательно-технический персонал.

Конституция РФ и Закон N 79-ФЗ содержат важные юридические основания для законодательства о гражданской службе субъектов РФ. На федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов РФ распространяется действие законодательства РФ о труде, которое согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Согласно той же статье Конституции РФ (п. "н" ч. 1) в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти, которому сопутствуют вопросы организации государственной службы в соответствующих органах, и т.д. В ст. 2 Закона N 58-ФЗ определяется, что правовое регулирование гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Статья 4. Принципы гражданской службы

Комментарий к статье 4

В комментируемой статье закрепляются основные принципы гражданской службы. Принцип - центральное понятие, руководящая идея, основание системы; он обобщает и распространяет какое-либо положение на все реалии той области, из которой абстрагирован.

Нормы-принципы Закона N 79-ФЗ исходны для всех иных законов и других нормативных актов, как федеральных, так и субъектов РФ, которые принимаются по вопросам, относящимся к предмету регулирования гражданской службы. Поэтому данные принципы выражают не просто его содержание, раскрывают его смысл, они образуют исходные начала организации гражданской службы в Российской Федерации, должны учитываться законодателем при принятии новых, отмене или изменении действующих нормативных правовых актов о гражданской службе.

Все федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить в жизнь эти принципы. Гражданские служащие должны руководствоваться ими в своей профессиональной служебной деятельности.

Законом установлены восемь принципов гражданской службы. В них находят свое отражение прежде всего общие принципы организации и деятельности государства и его властных структур, закрепленные в Конституции РФ (ст. 2, 4, 10 и др.) либо вытекающие из нее. Вместе с тем в комментируемой статье сформулированы и специальные принципы, присущие исключительно гражданской службе.

В научных источниках называются и другие принципы. Однако, не будучи зафиксированными в тексте Закона, они не имеют статуса принципов правового регулирования отношений гражданской службы, а являются элементами научного правосознания либо принципами морали.

Пройдя через государственную волю и получив свое выражение в Законе N 79-ФЗ, установленные принципы имеют общеобязательную силу. Все они взаимосвязаны и взаимозависимы и в своей совокупности определяют функционирование и позитивные тенденции развития гражданской службы. Между тем каждый из них отражает строго определенную закономерность в организации гражданской службы и деятельности гражданских служащих.

1. В п. 1 комментируемой статьи принципом правового регулирования гражданской службы предусматривается приоритет прав и свобод человека и гражданина. И это не случайно. Человек, его права и свободы, их непосредственное действие признаются Конституцией РФ (ст. 2, 18) высшей ценностью. Защита прав и свобод человека и гражданина согласно п. "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства и всех государственных служащих РФ.

Данный принцип в конечном счете определяет главный смысл и содержание деятельности гражданских служащих. С учетом этого при отборе кандидатов на должности гражданской службы особое внимание должно уделяться их способности и готовности учитывать в своей работе интересы граждан. Серьезным нарушением приоритета прав и свобод следует считать случаи, когда сами гражданские служащие не соблюдают права человека, защита которых является сущностью их деятельности. Что касается членства в той или иной партии или общественном объединении, то сам по себе этот факт не может рассматриваться как препятствие к пребыванию на гражданской службе.

Гражданская служба должна вновь обрести у граждан доверие, пошатнувшееся за последние годы. Однако эта цель не будет достигнута, если просто "стричь газон", т.е. увольнять старый аппарат и постоянно набирать новый. На данном этапе административной реформы гораздо важнее приблизить систему управления к гражданам. Избавить людей от предубеждений в отношении к ней сможет только тот гражданский служащий, который работает в непосредственном контакте с гражданами и активно противодействует попыткам нарушения их прав и законных интересов. Таково юридическое содержание принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина в организации гражданской службы и служебной деятельности каждого гражданского служащего.

2. В п. 2 комментируемой статьи предусматривается, что гражданская служба основывается на принципе единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ. Она является единым целостным механизмом, призванным реализовывать функции Российского государства.

Данное положение означает, что гражданская служба основывается на конституционных принципах единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Этот принцип непосредственно вытекает из федеративного устройства страны, которое основывается на государственной целостности, разграничении полномочий между органами власти РФ и ее субъектов.

Федеральная гражданская служба находится в ведении Российской Федерации, а гражданская служба субъектов РФ - в их совместном ведении. В рамках этого разграничения

объем полномочий Российской Федерации должен быть достаточным для организации гражданской службы как единого организационно-правового института власти. Реализация принципа единства гражданской службы объективно требует единого правового регулирования основ организации государственной службы и правового положения гражданских служащих РФ. Именно эту задачу и решает Закон N 79-ФЗ.

Такое единство обеспечивается обязательными для всей системы гражданской службы положениями, установленными в Законе. Так, принцип единства правовых и организационных основ гражданской службы осуществляется посредством системного регулирования и согласования статусов должностей гражданской службы, последовательности взаимосвязей и процедур функционирования всех элементов института гражданской службы. Например, в соответствии с группами должностей гражданской службы установлены классные чины, которые присваиваются федеральным гражданским служащим и гражданским служащим субъектов РФ.

Принцип единства правовых и организационных основ гражданской службы означает также, что все гражданские служащие подчинены минимуму общих правил, независимо от того, служат ли они Российской Федерации или ее субъекту. Так, гл. 3 Закона именуется "Правовое положение (статус) гражданского служащего", т.е. определяет права и обязанности лиц, находящихся как на федеральной, так и на гражданской службе субъекта РФ. В Российской Федерации устанавливаются единая классификация должностей гражданской службы, классные чины гражданских служащих, единые права и обязанности (при различии служебных полномочий), единый порядок прохождения гражданской службы и т.д.

Принцип единства основ гражданской службы РФ направлен на обеспечение ее независимости от структурных и иных организационных перестроек в системе органов государственной власти.

3. Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют равный доступ к гражданской службе. Исходя из данной нормы, п. 3 комментируемой статьи воспроизводит конституционный принцип равного доступа граждан к гражданской службе, уточняя общеобязательные условия реализации такого права в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Из этого вытекает, что при поступлении и прохождении гражданской службы запрещена всякая дискриминация по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Не является дискриминацией требование владения государственным языком РФ гражданином, претендующим на поступление на гражданскую службу. Кадровые службы государственных органов обязаны требовать и в случае сомнения проверять знания государственного языка лицом, поступающим на гражданскую службу.

Государственным языком РФ на всей ее территории является русский. В соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" (в ред. от 11 декабря 2002 г.) <1> работа в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления осуществляется на русском языке. В соответствии с ч. 2 ст. 68 Конституции РФ "республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации". Статус государственного языка республики получает язык титульной нации, давшей название республике. Знание государственного языка республики не отменяет требование знать государственный язык РФ для гражданина, поступающего на гражданскую службу.

<1> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3804; 2002. N 50. Ст. 4926.

В Законе ничего не говорится о физических и моральных качествах гражданских служащих. Однако совершенно ясно, что гражданским служащим может быть лишь гражданин, способный по состоянию здоровья и своим деловым качествам профессионально обеспечивать выполнение функций, возложенных на соответствующий государственный орган. Что касается условий доступа граждан к гражданской службе в соответствии с профессиональной подготовкой, то это означает следующее: претенденту необходимо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий этой должности гражданской службы. При этом принцип равнодоступности к гражданской службе реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные должности гражданской службы. Кадровые службы государственных органов обязаны обеспечивать возможности получения претендентами сведений об условиях и результатах проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы (см. комментарий к ст. 19).

Правоограничения, предусмотренные в ст. 16 Закона, не ослабляют действие принципа равного доступа граждан к гражданской службе и не означают исключений из него. Они естественно вытекают из факта осуществления гражданскими служащими властных полномочий и

специфики конкретных служебных функций. В этом смысле, выражая всеобщий публичный интерес, правовые ограничения для поступления на гражданскую службу не могут рассматриваться умалением субъективного права равнодоступности к ней. Они лишь призваны обеспечить сочетание субъективных притязаний гражданина на занятие искомой должности гражданской службы с позитивным требованием его соответствия ей.

4. В п. 4 комментируемой статьи указывается, что гражданская служба основана на принципе профессионализма и компетентности гражданских служащих. Этот принцип обязывает гражданских служащих иметь профессиональное образование, соответствующее должностной компетенции, владеть процедурой деятельности органов государственной власти, знать свои права и обязанности; активно и в полной мере осуществлять функции и полномочия, предусмотренные законодательством и должностными регламентами.

Закрепляя принцип профессионализма и компетентности, Закон признает, что положение гражданских служащих в значительной степени зависит от них самих, и все они должны квалифицированно выполнять возложенные на них обязанности, стремиться к достижению требуемых результатов своей деятельности. На повышение профессионализма и компетентности гражданских служащих направлены профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка (см. комментарии к ст. 62, 63).

5. Гражданская служба основывается на принципе стабильности. Содержание данного принципа, закрепленного п. 5 комментируемой статьи, имеет два аспекта. Во-первых, речь идет о стабильности именно гражданской службы как правового и организационного института, который постоянен до тех пор, пока общество нуждается в государстве.

Закон N 79-ФЗ содержит важные положения, направленные на стабильное функционирование и развитие института гражданской службы в Российском государстве. В нем разграничена компетенция федерального и регионального законодателя в регулировании организации гражданской службы соответствующего уровня (см. комментарии к ст. 2 и 5), при этом установлен приоритет федерального законодательства в закреплении правовых основ гражданской службы; определены основные параметры взаимосвязи: гражданской службы и государственной службы иных видов (см. комментарий к ст. 6); гражданской службы и муниципальной службы (см. комментарий к ст. 7); установлен единый правовой статус гражданского служащего (см. комментарий к гл. 3) и содержатся другие новеллы, призванные обеспечить стабильное положение гражданской службы в системе государственной службы РФ.

Стабильность института гражданской службы гарантирует стабильность кадрового состава. Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах государственного аппарата, так и в интересах гражданских служащих, и они должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично изменяется система государственных органов и организация гражданской службы.

Гражданским служащим должны быть обеспечены достаточные гарантии против произвольных действий, затрагивающих их профессиональное положение или карьеру. Их статус не может зависеть от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, частых и не всегда обоснованных организационных перестроек.

Гарантией соблюдения данного принципа является: установление исчерпывающего перечня случаев заключения срочного служебного контракта (ст. 25); закрепление правил о переводе гражданских служащих (ст. 28) и об изменении существенных условий служебного контракта (ст. 29); определение гарантий для гражданского служащего при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы (ст. 31) и другие правила, которыми должны руководствоваться представители нанимателя.

6. Доступность информации о гражданской службе как принцип осуществления государственно-служебной деятельности (п. 6 комментируемой статьи) вытекает из конституционного положения, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).

Закон впервые закрепляет ряд мер, направленных на реализацию принципа информационной открытости гражданской службы. Так, в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов, конкурсной комиссии, аттестационной комиссии обязательно должны включаться представители научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов по вопросам гражданской службы. Деятельность этих комиссий имеет важное значение для кадровой политики в сфере гражданской службы.

Вместе с тем ст. 15 Закона закрепляет и определенные рамки этого принципа, устанавливая обязанность гражданского служащего хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию. Поэтому гражданская служба фактически основывается на сочетании гласности и служебной конфиденциальности. Добиться сочетания этих

противоречивых требований нелегко: все зависит от общего прогресса на пути достижения большей гласности и от того, в какой мере удастся совместить операционные нужды гражданской службы со стремлением граждан к большей осведомленности.

7. Как видно из названия принципа, закрепленного п. 7 комментируемой статьи, гражданская служба должна взаимодействовать с гражданским обществом. Основой реализации данного принципа являются положения ст. 13 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации признаются политическое и идеологическое многообразие, многопартийность. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Принцип взаимодействия гражданской службы с различными звеньями политической системы российского общества и использования различных форм демократии должен реализовываться на основе политической нейтральности гражданской службы и гражданских служащих. В этом Законе, в отличие от действовавшего ранее, речь идет уже о другой редакции данного принципа: взаимодействие - это ключевое слово для понимания практического значения.

Закон объявляет "политику вне гражданской службы". Гражданская служба основана на принципе внепартийности и отделения политических объединений от государства. Этот принцип имеет своей целью оградить гражданских служащих от влияния и контроля со стороны политических партий так, чтобы они могли эффективно работать независимо от того, какая политическая партия приходит к власти в результате выборов. Кроме того, принцип внепартийности защищает гражданских служащих от потери своих должностей по политическим мотивам в том случае, если одна партия встает на место другой у "кормила власти".

Взаимоотношения между гражданскими служащими и политическими партиями (отметим, и религиозными объединениями) определяют конституционные принципы свободы убеждений (ст. 29 Конституции РФ) и свободы совести (ст. 28 Конституции РФ). Из этого вытекает, что гражданские служащие пользуются:

- свободой совести, свободой исповедовать любую религию или не исповедовать никакой;
- свободой принадлежности к политическим партиям;
- правом выдвигать свою кандидатуру на выборах от любой политической партии.

Вместе с тем принцип внепартийности гражданской службы не допускает создания организаций каких-либо политических партий, общественных движений и объединений, преследующих политические цели.

Гражданские служащие независимы от политических партий, движений и иных общественных объединений и организаций. При исполнении служебных обязанностей они не вправе руководствоваться решениями каких-либо партий, политических общественных движений и иных общественных объединений, преследующих политические цели. Им запрещено официально или публично демонстрировать свою приверженность или принадлежность к указанным партиям или движениям.

Применительно к лицам, занимающим определенные должности гражданской службы, законом может быть предусмотрено приостановление или запрет членства в какой-либо партии, политическом общественном движении или ином общественном объединении, преследующем политические цели, а также запрет вести политическую пропаганду и агитацию, участвовать в каких-либо политических акциях.

Гражданские служащие не вправе каким-либо образом вмешиваться в политическую, богослужебную деятельность религиозных объединений, связанную с удовлетворением религиозных потребностей верующих.

В органах государственной власти не могут создаваться организации религиозных объединений. В официальных документах не должно быть указаний на вероисповедную принадлежность гражданских служащих.

В указанных органах не могут отправляться религиозные обряды, осуществляться религиозная или атеистическая пропаганда, распространяться предметы культа, религиозная литература.

Гражданские служащие не вправе демонстрировать свою приверженность или принадлежность к той или иной религии, конфессии, церкви и вместе с тем должны обеспечивать свободную деятельность всех религиозных объединений.

Взаимодействие с гражданами может проявляться в различных правовых и организационных формах. Например, гражданские служащие в своих контактах с гражданами должны руководствоваться положениями Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" ^{<1>}, которым установлен порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Гражданские служащие должны обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения гражданина. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, в общем порядке рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации.

8. Принципом гражданской службы п. 8 комментируемой статьи определил защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Законодательное закрепление такого положения вызвано необходимостью предоставления гарантий гражданскому служащему от неправомерного вмешательства в процесс реализации своих должностных обязанностей.

Принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность означает, что они обязаны исполнять служебные поручения лишь руководителей (непосредственных и вышестоящих) своего государственного органа, данные ими в пределах должностных полномочий. Гражданским служащим гарантировано право государственной защиты от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей.

Статья 5. Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации

Комментарий к статье 5

Комментируемой статьей определяется состав нормативных правовых актов, образующих систему законодательства РФ о гражданской службе, его источники и их соотношение, структура и общее содержание.

Законодательство о гражданской службе образуют нормативные правовые акты, регулирующие организацию гражданской службы РФ и правовое положение гражданских служащих, в том числе условия и порядок прохождения службы, виды поощрений и ответственность, основания прекращения государственно-служебных отношений и др.

1. В ч. 1 комментируемой статьи предусматривается, что данное законодательство строится как двухуровневая система. Оно состоит из Конституции РФ, федеральных конституционных законов, Закона N 58-ФЗ, Закона N 79-ФЗ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ о государственной и гражданской службе и конституций, законов, уставов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, требует единства и системности законодательства, его стройности и логичности. Обязательным требованием, предъявляемым к нормативным правовым актам, в том числе и в данной сфере, является их соответствие Конституции РФ, федеральным законам.

В законодательстве РФ о гражданской службе, основанном на Конституции РФ, находят воплощение конституционные предписания, исходные для государственного управления. Конституция РФ закрепляет такие основы, как: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46 и др.).

Гражданская служба связана с рядом правоограничений для лиц, состоящих на ней, а всякое ограничение прав личности допускается только согласно федеральному закону (ст. 55 Конституции РФ).

Конституция РФ (п. "г" ст. 71) устанавливает, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, тем самым предreshая формирование двухуровневого законодательства: федерального и субъектов РФ.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат (п. "л" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Весьма важное значение имеет положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 46) о возможности обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц. При этом и Конституция РФ, и иное законодательство (ст. 1 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в ред. от 14 декабря 1995 г.) <1>) исходят из того, что в суд можно обжаловать любые действия и решения органов государственной власти и должностных лиц.

Базовым законом для всей государственной службы является Закон N 58-ФЗ. Это принципиально новый правовой акт в системе законодательства о государственной службе. Будучи базовым, он содержит не только основы (начала) организационной системы государственной службы РФ, но и определяет систему законодательства о государственной службе и содержит начала всех иных законодательных и иных нормативных правовых актов о государственной службе.

Закон N 58-ФЗ определяет систему государственной службы, включающей в себя:

- гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу.

Гражданская служба, в свою очередь, подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Этим она структурно и содержательно отличается от военной и правоохранительной службы, формируемых только на федеральном уровне и соответственно регулируемых только федеральным законодательством. Важно подчеркнуть, что правовое регулирование и организация федеральной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Что касается гражданской службы субъекта РФ, то ее правовое регулирование находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация - в ведении субъекта РФ.

Закон N 58-ФЗ регулирует весь комплекс основных вопросов государственной службы. В нем установлены базовые принципы организации системы государственной службы РФ и основы правового положения государственных служащих. Этот Закон создает условия единой общефедеральной правовой базы системы государственной службы РФ, придания ей профессионального характера. Его положения способствуют развитию правовой базы для борьбы с бюрократизмом, коррупцией, произволом центрального и местного чиновничества, практикой подбора кадров по принципу личной преданности. Он направлен на повышение требований к государственным служащим, их обязанностям, на обеспечение их правовой и социальной защищенности. Для гражданской службы основным нормативным правовым актом является Закон N 79-ФЗ.

Что касается других федеральных законов, о которых говорится в п. 4 ч. 1 комментируемой статьи как об источниках законодательства РФ о гражданской службе, то в настоящее время законов, специально посвященных этой теме, еще нет.

В комментируемой статье не говорится о регулировании отношений гражданской службы ТК. Данная статья, как видно, устанавливает приоритет законодательства о гражданской службе, относящейся по своей правовой природе к системе публичного (преимущественно административного) права, перед законодательством о труде, относящемся к сфере частного права. ТК и другие акты законодательства о труде применяются к отношениям гражданской службы не в полном объеме, а исключительно в случаях, не урегулированных Законом и другими актами федерального законодательства о государственной службе (см. комментарий к ст. 73). Среди прочего эти случаи касаются: порядка поступления и нахождения на гражданской службе (гл. 4); проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (ст. 22); порядка и условий проведения аттестации гражданских служащих (ст. 48). Помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде, в гл. 6 Закона устанавливаются и иные основания увольнения государственного служащего. В гл. 11 предусматриваются гарантии правовой и социальной защиты служащих.

Наиболее существенные особенности по сравнению с законодательством РФ о труде касаются прав и обязанностей (ст. 14, 15 Закона), а также их ограничений для гражданских служащих (ст. 16, 17).

Вместе с тем ст. 11 ТК, определяя пределы воздействия трудового законодательства по кругу лиц, не включает в число своих субъектов только военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы. Тем самым, можно сделать вывод, что ТК распространяет свое действие на гражданских служащих в полном объеме. Правда, с учетом положений Закона N 79-ФЗ.

Часть 5 ст. 11 ТК предусматривает, что особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников устанавливаются ТК и иными федеральными законами. ТК закрепил специфику статуса гражданских служащих в связи с отдельными условиями реализации их прав на труд лишь в области социально-партнерских отношений и порядка разрешения коллективных трудовых споров. Таким образом, следует констатировать, что принципиальный вопрос о пределах регулирования отношений гражданской службы законодательством о труде и законодательством о государственной службе до конца еще не решен.

Важную роль в регулировании отношений, связанных с гражданской службой, играют указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

В количественном и, главное, в оперативном отношении именно акты Президента РФ составляют важнейший источник правового регулирования гражданской службы. Несмотря на

важное значение указов Президента РФ в регулировании отношений в сфере гражданской службы, они имеют подзаконный характер. Юридически это означает, что они должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Закону N 79-ФЗ, другим федеральным законам, затрагивающим вопросы гражданской службы. При использовании указов Президента РФ правоприменитель обязан оценивать их с точки зрения соответствия федеральным законам. Если по одному и тому же вопросу имеются нормы закона и указа, правоприменитель обязан следовать закону.

Значительная часть указов Президента РФ относится к организации государственной службы, и в частности гражданской службы. В их числе в настоящее время наиболее важными являются Указы Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 "О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" (в ред. от 12 декабря 2005 г.) <1> и от 12 декабря 2005 г. N 1437 "О продлении срока реализации Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" на 2006 - 2007 годы" <2>. Указы определяют задачи и основные направления реформирования государственной службы РФ. Реализация Программы в настоящее время продолжается. Проводимые меры способствуют созданию целостной системы государственной службы РФ по уровням и видам на основе единства принципов, требований, законодательных ограничений, оплаты и основных социальных гарантий государственных служащих, в том числе на федеральной гражданской службе, а также на гражданской службе субъектов РФ, обеспечивающей равные условия прохождения гражданской службы, усилению взаимосвязи гражданской и муниципальной службы.

<1> СЗ РФ. 2002. N 47. Ст. 4664; 2004. N 47. Ст. 4634; 2005. N 51. Ст. 5514.

<2> СЗ РФ. 2005. N 51. Ст. 5514.

В целях обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 утверждены Общие принципы служебного поведения государственных служащих (в ред. от 20 марта 2007 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 2002. N 33. Ст. 3196; 2007. N 13. Ст. 1531.

Сохраняют свое действие указы Президента РФ, изданные по вопросам организации государственной службы в предшествующие годы. Так, для систематизации государственных должностей Российской Федерации Президент РФ Указом от 11 января 1995 г. N 32 утвердил Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, законами РФ и РСФСР (в ред. от 20 марта 2006 г.) <1>.

<1> РГ. N 11, N 12. 1995; СЗ РФ. 1996. N 52. Ст. 5912; 1998. N 43. Ст. 5337; 2006. N 13. Ст. 1360.

В ряду президентских актов, принятых на основе и в развитие Закона, можно назвать следующие.

Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 утвержден Реестр должностей госслужбы.

Указы Президента РФ являются основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы классных чинов гражданской службы: Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим <1>; Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1371 утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и размеры окладов за дипломатический ранг (в ред. от 25 июля 2006 г.) <2>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 440.

<2> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5012; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.

Указами Президента РФ регламентируются вопросы оплаты труда гражданских служащих. В их числе основными являются Указы Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих" (в ред. от 7 мая 2007 г.) <1>; от 25 июля 2006 г. N 764 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в

федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации" <2>.

<1> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459, N 38. Ст. 3950; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 209, N 14. Ст. 1664.
<2> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3460.

В целях совершенствования нормативно-правовой базы по вопросам гражданской службы Президентом РФ издано значительное число указов, направленных на реализацию многих норм Закона. Например, среди них:

- Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих" <1>;

<1> СЗ РФ. 2005. N 40. Ст. 4017.

- Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609 "Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела" <1>;

<1> СЗ РФ. 2005. N 23. Ст. 2242.

- Указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159 "О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации" <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 8. Ст. 629.

Указы Президента РФ регламентируют основные вопросы прохождения гражданской службы, в их числе Указы Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации" <1>; от 1 февраля 2005 г. N 111 "О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)" <2>; от 1 февраля 2005 г. N 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации" <3> и др.

<1> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 437.

<2> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 438.

<3> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 439.

Все указы Президента РФ содержат, как правило, нормы прямого действия и адресованы правоприменителю как на федеральном, так и региональном уровнях гражданской службы.

Важная роль в организации гражданской службы принадлежит Правительству РФ, постановления которого, так же как и указы Президента РФ, имеют подзаконный характер.

Федеральное правительство принимает правовые и организационные меры по исполнению законов и президентских указов о гражданской службе. Они образуют существо повседневного управления гражданской службой. Так, Правительством РФ утвержден график разработки проектов нормативных правовых актов во исполнение Закона N 79-ФЗ. Правительством РФ определен порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, а также взаимодействия этих федеральных органов с министерствами и образовательными учреждениями, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих. Правительство РФ ежегодно утверждает государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти.

В целях упорядочения структуры и штатов Правительством РФ регламентируется порядок определения количества высших, главных, ведущих и старших должностей государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти. Подобного рода постановления принимались Правительством РФ по отдельным федеральным органам исполнительной власти <1>. Постановлениями Правительства РФ устанавливаются дополнительные льготы работникам центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти <2>.

<1> См.: СЗ РФ. 2003. N 33. Ст. 3268.

<2> См.: СЗ РФ. 2002. N 37. Ст. 3528.

Правительство РФ в соответствии с Указами Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 - 112 обеспечивает финансирование расходов, связанных с проведением аттестации федеральных гражданских служащих, проведением квалификационных экзаменов и проведением конкурсов на замещение вакантных должностей федеральной гражданской службы. Им также утверждена форма анкеты, подлежащая представлению гражданином Российской Федерации, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы <1>.

<1> См.: СЗ РФ. 2005. N 22. Ст. 2192.

В числе иных нормативных правовых актов - источников законодательства о гражданской службе - следует упомянуть уставы и положения о дисциплине, действующие в ряде отраслей и сфер государственной деятельности; положения о конкретных государственных органах и подразделениях, содержащие нормы о статусе соответствующих должностных лиц; административные и должностные регламенты; служебные инструкции, утверждаемые государственными органами.

Значительная часть уставов о дисциплине в отдельных отраслях государственного управления утверждена постановлениями Правительства РФ. Как правило, упомянутые нормативные акты распространяют свое действие лишь на определенных гражданских служащих, включая ответственных лиц центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, однако только в той части, в которой они осуществляют свои служебные функции в конкретной сфере профессиональной деятельности. Так, Правительство РФ утвердило Устав о дисциплине работников морского транспорта (см.: Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. N 395 <1>), Устав о дисциплине работников рыбопромыслового флота Российской Федерации (см.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. N 708 <2>), Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота (см.: Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. N 715 <3>).

<1> СЗ РФ. 2000. N 22. Ст. 2311.

<2> СЗ РФ. 2000. N 40. Ст. 3965.

<3> СЗ РФ. 2000. N 40. Ст. 3966.

В настоящее время функции государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере гражданской службы осуществляет Минздравсоцразвития России. Акты этого федерального органа исполнительной власти имеют важное значение как для регулирования данного круга общественных отношений, так и для правоприменительной практики. Начиная с 2005 г. Министерством изданы актуальные правовые акты, касающиеся целого ряда комплексных вопросов, например таких, как составление должностных регламентов, порядок оформления дел по присвоению классных чинов, введение новых категорий должностей гражданской службы в организационно-штатном расписании федеральных государственных органов. В числе таких актов стоит привести письмо Минздравсоцразвития России от 18 сентября 2006 г. N 5350-Пр, которым в федеральные государственные органы были направлены Рекомендации по отнесению лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, к категории "обеспечивающие специалисты". Актуально востребованными практикой деятельности федеральных государственных органов являются правоприменительные акты Минздравсоцразвития России, направленные на реализацию законодательства о гражданской службе. Правовым актом, обеспечивающим осуществление ведомственного контроля, явился Приказ от 11 ноября 2005 г. N 674 "О проведении контрольных мероприятий по исполнению в Минздравсоцразвития России и находящихся в его ведении федеральных службах и федеральных агентствах положений Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и изданных в его развитие нормативных правовых актов".

Субъекты РФ вправе иметь свое законодательство о гражданской службе, что позволяет создать многообразие в системе гражданской службы, сохраняя единство принципов как ее организации, так и правового статуса гражданских служащих.

Конституции некоторых республик признают, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, а государственная служба республики - в ведении республики (ст. 61, 63 Конституции Республики Бурятия).

Обновленные уставы некоторых краев, областей содержат самостоятельные разделы о государственной (и муниципальной) службе (гл. XI Устава Липецкой области; гл. IX Устава Свердловской области; гл. V Устава Курганской области и др.). В указанных Уставах определяется, что государственная служба в области осуществляется гражданами, занимающими

должности в государственных органах и реализующими от имени Российской Федерации и области их задачи и функции.

Любая государственная должность включается в реестр (перечень), учреждается и ликвидируется в порядке, предусмотренном федеральными и региональными законами.

В уставах краев и областей предусматривается, что требования для занятия государственных должностей определяются федеральными и краевыми (областными) законами и содержанием должностных обязанностей служащего.

В субъектах РФ действуют федеральные гражданские служащие и гражданские служащие регионального уровня. Правовой статус первых определяется законодательством РФ, вторых - федеральным и региональным законодательством.

В уставах предусматривается, что гражданские служащие ответственны за свои решения и действия. Мера их ответственности устанавливается федеральными и региональными законами. Ущерб, причиненный неправомерными решениями и действиями гражданских служащих, возмещается государственным органом, в котором состоит служащий, на основании решения суда общей юрисдикции или арбитражного суда.

Важное место в уставах краев, областей занимают гарантии осуществления гражданскими служащими своих обязанностей. Например, в Уставе Свердловской области (ст. 85) предусматривается, что в области гарантируются условия, необходимые для сохранения достоинства и успешного выполнения гражданскими служащими должностных обязанностей, включая: защиту служащего и членов его семьи от насилия, угроз, оскорблений и других неправомерных действий, связанных с его служебными полномочиями; обязательное государственное страхование от ущерба здоровью, имуществу, связанного с осуществлением служебных функций.

Гражданским служащим краев, областей за счет их бюджета и внебюджетных фондов производятся компенсационные выплаты и надбавки за особые условия службы, транспортные расходы и иные выплаты, определяемые федеральными и краевыми, областными законами (см., например, ст. 141 Устава Курганской области).

Гражданские служащие субъектов РФ имеют право обращаться в суд за защитой своих прав, связанных с выполнением должностных обязанностей.

В настоящее время практически все субъекты РФ приняли законы о гражданской службе своего уровня, что значительно упрощает законодательство о гражданской службе и обеспечивает удобство его применения. Законы субъектов РФ в соответствии с Законом N 79-ФЗ регламентируют отдельные вопросы организации гражданской службы, а также регулируют некоторые вопросы правового положения лиц, замещающих должности гражданской службы субъекта РФ.

Законами субъектов РФ учреждаются должности гражданской службы и утверждаются их реестры, устанавливается порядок присвоения классных чинов гражданской службы субъекта РФ, регламентируются квалификационные требования к должностям гражданской службы и другие вопросы.

Комментируемая статья не включает в состав данного законодательства акты о муниципальной службе, даже если эти вопросы регламентируются в законах о гражданской службе субъектов РФ. Между тем некоторые субъекты РФ включают в свои законы отдельные установочные нормы о муниципальной службе. И такой подход следует считать обоснованным, имея в виду основополагающие принципы, закрепленные ст. 7 Закона, о взаимосвязи гражданской и муниципальной службы.

Для гражданских и муниципальных служащих должны быть установлены единые основные квалификационные требования к должностям гражданской и муниципальной службы, ограничения и обязательства и др. (см. комментарий к ст. 7). Российская Федерация вправе вводить общие установочные нормы и по другим вопросам не только гражданской, но и муниципальной службы, в соответствии с которыми субъекты РФ вправе осуществлять собственную правовую регламентацию обеих сфер.

Правотворческий процесс формирования федеральной нормативной базы для фактически функционирующей муниципальной службы продолжается. Ее необходимость вытекает из ст. 2, п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и прямо определена в ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ^{<1>}, относящей регулирование основ муниципальной службы к полномочиям органов государственной власти РФ. Установление федеральным законом пределов правового регулирования муниципальной службы субъектами РФ необходимо для обеспечения конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления в соответствии со ст. 12, ст. 132 и 133 Конституции РФ.

^{<1>} СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

В настоящее время принят Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <1>, который вступил в силу 1 июня 2007 г. Он развивает и конкретизирует положения вышеназванного Закона N 131-ФЗ. Закон N 25-ФЗ определил правовые основы муниципальной службы, закрепляя ее взаимосвязь с гражданской службой. В соответствии с Федеральным законом субъекты РФ должны принять свои законы о муниципальной службе. С принятием этого Федерального закона утрачивает силу Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации".

<1> СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

2. В ч. 2 комментируемой статьи в число источников законодательства о гражданской службе включаются ратифицированные Российской Федерацией международные договоры. Данное положение Закона соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" <1> (ст. 2) определяет термин "международный договор Российской Федерации" как означающий международное соглашение, заключенное Российской Федерации с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Это определение соответствует положениям Венской конвенции о праве международных договоров (23 мая 1969 г.) и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (21 марта 1986 г.) <2>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

<2> Конвенция не вступила в силу. Россия в ней не участвует.

Международные договоры РФ в соответствии с вышеназванным Законом заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Российская Федерация - участник значительного числа международных договоров, создающих регулирование отношений, связанных с гражданской службой. К ним, в частности, относятся:

- Всеобщая Декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (принят от 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН. СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. с заявлением. Пакт вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. с заявлением. Пакт вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.).

В число международно-правовых актов - источников правового регулирования гражданской службы входят конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ) - специализированного учреждения ООН. В качестве таких источников можно назвать:

- Конвенцию МОТ 1978 г. о трудовых отношениях на государственной службе (Россия не ратифицировала Конвенцию);
- Конвенцию МОТ 1981 г. о содействии коллективным переговорам (Россия не ратифицировала Конвенцию);
- Конвенцию МОТ 1988 г. о содействии занятости и защите от безработицы (Россия не ратифицировала Конвенцию);
- Конвенцию МОТ 1978 г. о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе (Россия не ратифицировала Конвенцию);
- Конвенцию МОТ 1948 г. об организации службы занятости (Россия не ратифицировала Конвенцию).

Часть 2 комментируемой статьи в соответствии с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15) придает приоритетное значение правилам международного договора перед нормами внутреннего закона. При этом указано, что если ратифицированным Российской Федерацией международным

договором установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Законом, то применяются правила международного договора.

Указанные положения Закона предопределяют большое значение международных договоров для развития правового регулирования отношений в сфере гражданской службы РФ.

Статья 6. Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов

Комментарий к статье 6

Российское законодательство о государственной службе определяет систему и виды государственной службы. Закон N 58-ФЗ классифицирует государственную службу на три вида, составляющих единую систему: гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба.

Гражданская служба подразделяется, в свою очередь, на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъекта РФ.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. Путем внесения изменений и дополнений в Закон N 58-ФЗ могут быть установлены и другие виды федеральной государственной службы. В субъекте РФ организуется гражданская служба субъекта РФ.

В соответствии с п. "г" ст. 71 Конституции РФ федеральная государственная служба относится к исключительному ведению Российской Федерации, т.е. (1) правовое регулирование и (2) организация федеральной государственной службы находятся в ведении Российской Федерации (ч. 4 ст. 2 Закона N 58-ФЗ). Осуществление правового регулирования гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако практическая организация региональной гражданской службы находится в ведении соответствующего субъекта РФ.

Важнейшими с точки зрения юридической значимости и основополагающими с точки зрения практического устройства государственной власти признаками и одновременно главными элементами современной российской государственной службы являются определение ее как единой системы государственно-служебных отношений и установление общесистемных принципов построения и функционирования системы.

В комментируемой статье находят конкретизацию основные принципы построения и функционирования именно системы государственной службы. Такой принципиальный подход в правовом регулировании гражданской службы позволяет обеспечивать практическое строительство государственно-служебных отношений на базе общесистемных принципов государственной службы, которые положены в основу юридической регламентации всех ее видов: гражданской (как федеральной, так и в субъектах РФ), правоохранительной и военной (ст. 2 - 3 Закона N 58-ФЗ). Таким образом, единство системы государственной службы и основные принципы ее построения и функционирования являются главнейшими факторами, обуславливающими и обеспечивающими взаимосвязь всех видов государственной службы.

Взаимосвязь видовой структуры государственной службы означает внутреннюю организацию государственно-служебных отношений, которая представляет государственную службу как единую организационно-правовую систему. Основными элементами этой системы являются правовые институты, материальные и процедурные нормы, которые в своем единстве составляют традиционные для государственной службы институты и подынституты. Взаимосвязь видов государственной службы выражается также и в том, что в правовом институте государственной службы учреждаются такие элементы государственно-служебных отношений, которые имеют общее значение для всех видов государственной службы. Эти элементы системы государственно-служебных отношений обеспечивают действие важнейших принципов государственной службы; воздействуют друг на друга; характеризуются взаимозависимостью, взаимной применимостью в соответствующих правовых условиях; имеют юридическое значение при переходе государственных служащих из одного вида службы в другой.

Взаимосвязь всех видов российской государственной службы, обусловленная единством ее системы, представляет собой процесс равнозначного (одинакового) в принципиальных чертах правового регулирования общих государственно-служебных отношений. Взаимосвязь различных видов государственной службы обеспечивается установлением однотипных правовых институтов: должность государственной службы; квалификационные требования к должностям государственной службы; общие требования к правовому положению государственных служащих, требования к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих; поступление на государственную службу; порядок оформления государственно-служебных отношений; заключение, действие и прекращение служебного контракта; установление условий оплаты служебной деятельности (размеров оплаты труда);

регулирование служебного времени и времени отдыха; определение государственных социальных гарантий, пенсионного обеспечения; поощрение; служебная дисциплина и применение дисциплинарных взысканий; установление однотипных процедурных правил (например, аттестации, рассмотрения индивидуальных служебных споров). Взаимосвязь различных видов государственной службы обусловлена единством подходов к правовой регламентации основных вопросов в сфере государственно-служебных отношений и системностью регулирующего их законодательства.

Взаимосвязь гражданской службы и иных видов государственной службы выражается в установлении единых подходов к организации и функционированию государственной службы, установлению ее институтов, правовому статусу государственных служащих, возникновению, изменению и прекращению государственной службы. При этом устанавливаются и специальные черты различных видов государственной службы, особые принципы соответствующего вида, указываются их главные отличия и характерные черты административных производств, применяемых в системе государственно-служебных отношений. Взаимосвязь видов государственной службы направлена на обеспечение качественного прохождения государственной службы, гарантий государственных служащих, реализации их правового статуса. Взаимосвязь обеспечивает в конечном счете правовое качество регламентации государственно-служебных отношений в различных видах государственной службы, эффективность публичного служебного законодательства, обоснованность и справедливость в осуществлении функции формирования кадрового потенциала публичного управления, действие принципа равенства правового статуса государственных служащих.

Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы РФ иных видов устанавливается действующими нормативными правовыми актами, в которых наряду с общими и однотипными правовыми институтами содержатся специальные требования и особые административные процедуры. Для гражданских служащих характерно выполнение исполнительных, регулятивных, разрешительных, организационно-распорядительных, а в некоторых случаях и контрольно-надзорных функций.

Гражданская служба представляет собой осуществление служебной деятельности, направленной на обеспечение полномочий органов, которые осуществляют позитивную государственно-управленческую деятельность для разрешения экономических и социальных задач. Профессиональная деятельность гражданских служащих направлена на реализацию действий и принятие решений обеспечительного характера. Законодатель не устанавливает какого-либо перечня государственных органов, в которых осуществляется гражданская служба. Вместе с тем, учитывая действие принципа разделения властей, гражданская служба осуществляется как в органах исполнительной власти, так и законодательной и судебной власти. Внутриорганизационные (аппаратные) отношения в государственных органах законодательной и судебной властей, как правило, осуществляются лицами, замещающими должности гражданской службы.

В правовом статусе гражданских служащих не устанавливаются ярко выраженные задачи по осуществлению функции правоохраны, военной деятельности и военного управления. Можно считать, что осуществление служебной деятельности гражданами России в рамках гражданской службы исключает: во-первых, их деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, а во-вторых, служебную деятельность 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.

Взаимосвязь гражданской службы с государственной службой РФ иных видов обусловлена установлением однотипного правового регулирования государственно-служебных отношений и прослеживается по ряду направлений.

Во-первых, гражданская служба, как и правоохранительная и военная служба, является видом государственной службы. Следовательно, все основные и общие признаки государственной службы свойственны каждому из ее видов.

Во-вторых, российское законодательство, устанавливая различные виды государственной службы, ее прохождение и статус государственных служащих, определяет особенности каждого вида государственной службы; законодатель указывает на конкретные признаки (или критерии), индивидуализирующие и показывающие специфику каждого вида государственной службы в данной системе.

В-третьих, все виды государственной службы представляют собой профессиональную служебную деятельность граждан на соответствующих государственных должностях: должностях гражданской службы; должностях правоохранительной службы; на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, которые осуществляют функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Военная служба связывается всегда с воинскими должностями, т.е. только лица, замещающие воинские должности (должности военной службы), считаются военнослужащими; в некоторых случаях разрешается комплектовать вакантные воинские должности гражданским персоналом без ущерба для оперативно-служебной деятельности, боевой и мобилизационной готовности. Приказом ФСБ России от 23 января 2006 г. N 20 утвержден Перечень воинских должностей органов Федеральной службы безопасности, которые могут замещаться гражданским персоналом <1> (например, должность ведущего инженера, главного бухгалтера, инструктора, профессора, юрисконсульта, лаборанта).

<1> БНА. 2006. N 9.

Правоохранительная служба осуществляется на должностях правоохранительной службы, т.е. только лица, замещающие должности правоохранительной службы, приобретают специальный статус государственных (правоохранительных) служащих.

В-четвертых, все виды государственной службы формируются в государственных органах. Военная служба формируется и функционирует в специальных государственных органах, войсках, воинских формированиях, в которых учреждаются воинские должности (например, Министерство обороны РФ, Федеральная служба по оборонному заказу, Служба внешней разведки, воинские подразделения Государственной противопожарной службы; войска гражданской обороны). Вместе с этим должности военной службы учреждаются и в некоторых иных государственных органах (например, в органах судебной власти, в аппарате военного суда или в аппарате военной прокуратуры).

Правоохранительная служба осуществляется в специальных: а) государственных органах; б) службах; в) учреждениях, в которых учреждаются должности правоохранительной службы (например, МВД России, Прокуратура РФ, Федеральная миграционная служба, ФСБ России, Минюст России, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, МЧС России, ФТС России). Законодатель не устанавливает формальных критериев, по которым профессиональная деятельность конкретных должностных лиц относилась бы к правоохранительной службе. Действующий Федеральный закон не определяет перечень государственных органов, служб и организаций, в которых осуществляется правоохранительная служба. В настоящее время в результате проведения административной реформы сформирована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Поэтому очередным шагом в детализации правового регулирования государственно-служебных отношений в системе правоохранительной службы станет принятие федерального закона о правоохранительной службе. Президент РФ утверждает перечень типовых должностей правоохранительной службы и соответствующих им специальных званий и классов чинных правоохранительных служащих. На основании этих перечней руководители уполномоченных государственных органов, учитывая особенности функционирования государственного органа, утверждают перечень должностей правоохранительной службы в государственном органе, в структуре подразделений которого могут находиться должности и иных видов государственной службы.

В-пятых, все виды государственной службы создаются для осуществления специальных государственных функций. Военная служба создается для осуществления специальных государственных функций - для обеспечения обороны и безопасности государства. Военная служба формируется для осуществления военнослужащими особых охранительно-обеспечительных государственных функций, выделяемых среди всех государственных функций. Существование военной службы в стране обусловлено необходимостью выполнения такой важнейшей государственной функции, как обеспечение обороны и безопасности государства. Военная служба обеспечивает реализацию организационно-правовых форм управления обороной страны. Военная служба встраивается в систему и структуру обороны. В связи с этим военная служба отражает соответствующие признаки деятельности по управлению в сфере обороны. Здесь действуют принципиальные отличия, например, от гражданской службы. Централизация и единоначалие как принципы управления в области обороны в системе управления Вооруженными Силами РФ обеспечивают воинскую дисциплину; для военной службы характерен также сложный, напряженный и специальный режим службы (Постановление Правительства РФ от 31 января 2005 г. N 47 "О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы (военной службы) отдельных категорий сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту") <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 461.

Правоохранительная служба создается для осуществления специальных государственных функций, а именно: а) обеспечения безопасности; б) обеспечения законности и правопорядка; в)

борьбы с преступностью; г) защиты прав и свобод человека и гражданина. Часто деятельность правоохранительных органов называют правоохранительной деятельностью. Однако правоохранительная деятельность осуществляется многими государственными органами и иными органами публичного управления. Поэтому к правоохранительной службе целесообразно относить осуществление правоохранительной деятельности, понимаемой в узком смысле этого слова, т.е. как административно-правовая деятельность государственных органов, служб и учреждений, которыми исполняются контрольно-надзорные функции и полномочия по применению государственного принуждения. Правоохранительная деятельность может осуществляться также и негосударственными организациями в установленных для них пределах исполнения правоохранительных функций и при соблюдении порядка осуществления таких функций. В настоящее время в систему правового регулирования правоохранительной службы входят федеральные законы, регламенты конкретных органов федеральной исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций. В них предусматривается выполнение разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, а также в предусмотренных федеральными законами случаях применение мер государственного принуждения, в том числе и административных наказаний.

В-шестых, виды государственной службы РФ основываются на единых принципах государственной службы. Вместе с этим для соответствующих видов государственной службы характерны особые правовые режимы действия специальных принципов, т.е. относящихся только к данному виду.

Особый правовой режим действия принципов военной службы, указывает на характерные для этого вида государственной службы закономерности и основы ее организации и функционирования (централизация в системе военной службы и управления ею; единоначалие в организации и функционировании военной службы; режим субординационных отношений на военной службе; добровольность поступления на военную службу; внепартийность военной службы (или политический нейтралитет военнослужащих); режим ограниченного доступа к информации о военной службе; соблюдение воинской дисциплины; социально-правовая защита военнослужащих).

Правоохранительная служба строится и функционирует как на общих принципах государственной службы, так и на специальных принципах самой правоохранительной службы. Поэтому для правоохранительной службы характерен особый правовой режим действия принципов правоохранительной службы, указывающих на характерные для этого вида закономерности, основы организации и функционирования: централизация в системе правоохранительной службы и управления ею; единоначалие в организации и функционировании; режим субординационных отношений; уважение и соблюдение прав и свобод личности и гражданина; гуманизм; возможность применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; компенсация соответствующими льготами установленных федеральными законами ограничений некоторых общегражданских прав и свобод сотрудников правоохранительной службы, обусловленных особенностями этой службы; распространение на сотрудников правоохранительной службы в обязательном порядке отдельных видов регистрационных процедур (например, сотрудники милиции подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации); внепартийность правоохранительной службы (например, сотрудники милиции в своей служебной деятельности не могут быть ограничены решениями политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели); режим ограниченного доступа к информации о правоохранительной службе; продвижение по службе по результатам службы с учетом способностей и квалификации сотрудников; соблюдение служебной дисциплины; социально-правовая защита лиц, находящихся на правоохранительной службе.

В-седьмых, для всех видов государственной службы устанавливаются как общие, так и специальные требования при поступлении на службу и при ее прохождении. Особый порядок поступления на военную службу и ее прохождения регламентируют особенности, связанные с проверкой пригодности к военной службе; проведением при поступлении на военную службу оценки уровня интеллектуального развития, психологической готовности к прохождению военной службы, коммуникабельности и других профессионально важных для военной службы качеств гражданина; выявлением соответствия требованиям, предъявляемым к поступающим на военную службу, по уровню образования, профессиональной и физической подготовки; специальным порядком назначения на воинские должности.

В-восьмых, устанавливаются общие и специальные черты административно-правового статуса служащих различных видов государственной службы.

Цели и задачи обороны страны и безопасности государства обуславливают характерные особенности самой военной службы и установление специального административно-правового статуса военнослужащих. К лицам, находящимся на военной службе, предъявляются специальные требования: присвоение воинских званий; наличие специальных знаков отличия и формы; особый

порядок проведения аттестации; материальная ответственность и материальное стимулирование; требования к лицам, поступающим на военную службу; особые условия прохождения службы; порядок применения к военнослужащему мер правовой ответственности; увольнение с военной службы.

Цели и задачи обеспечения законности, общественного порядка, общественной безопасности, правопорядка и борьбы с преступностью обуславливают характерные особенности самой правоохранительной службы и установление специального статуса ее сотрудников. Административно-правовой статус лиц, занимающих должности правоохранительной службы (сотрудников правоохранительной службы), включает в себя некоторые особенности: присвоение специальных званий и классных чинов; наличие специальных знаков отличия и формы; особый порядок проведения аттестации сотрудников соответствующих органов, учреждений и служб; материальная ответственность и материальное стимулирование; специальные требования к лицам, поступающим на правоохранительную службу; особые условия прохождения службы; порядок применения к сотрудникам мер правовой ответственности; увольнение с правоохранительной службы.

В-девятых, наличие специального законодательства, регламентирующего государственно-служебные отношения различного вида государственной службы.

Специальное федеральное законодательство регламентирует правовые отношения в системе военной службы. Система отношений на военной службе определяется и регулируется множеством законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых органами федеральной исполнительной власти и устанавливающих специфику не только самой государственной военной службы, но и правового статуса военнослужащих.

Правовыми источниками военной службы являются, например, следующие нормативные правовые акты: Федеральные законы "О воинской обязанности и военной службе"; от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (в ред. от 16 марта 2007 г.) <1>; от 12 июля 1999 г. N 161-ФЗ "О материальной ответственности военнослужащих" (в ред. от 4 декабря 2006 г.) <2>; Положение о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. N 1237 (в ред. от 19 марта 2007 г.) <3>; Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. N 2140 (в ред. от 18 декабря 2006 г.) <4>; Указ Президента РФ от 30 сентября 2004 г. N 1258 "Вопросы денежного довольствия военнослужащих" (в ред. от 9 августа 2006 г.) <5>; Указ Президента РФ от 26 июля 2005 г. N 879 "О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации, и системы денежного довольствия военнослужащих, замещающих отдельные воинские должности в Главной военной прокуратуре" (в ред. от 25 июля 2006 г.) <6>; Указ Президента РФ от 30 сентября 2004 г. N 1261 "О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в центральных аппаратах федеральных министерств и федеральных служб, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, в центральных аппаратах федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам" (в ред. от 25 июля 2006 г.) <7>; Положение о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утв. Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. N 1062 <8>; Инструкция об организации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в федеральных органах государственной охраны, и членам их семей, утв. Приказом Федеральной службы охраны РФ от 10 августа 2005 г. N 298 <9>; Приказ МВД России от 28 июня 2005 г. N 507 "О материальном стимулировании отдельных категорий военнослужащих внутренних войск МВД России" <10>; Инструкция о порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также офицеров, проходящих военную службу по призыву, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 2 сентября 2005 г. N 717 <11>; Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. N 1598 "О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба" <12>.

<1> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331; 2000. N 1. Ст. 12; 2001. N 31. Ст. 3173; 2002. N 19. Ст. 1794, N 26. Ст. 2521, N 48. Ст. 4740; 2003. N 46. Ст. 4437; 2004. N 18. Ст. 1687, N 30. Ст. 3089, N 35. Ст. 3607; 2006. N 1. Ст. 1, N 6. Ст. 637, N 19. Ст. 2062, 2067, N 50. Ст. 5281; 2007. N 2. Ст. 360, N 10. Ст. 1151; РГ. N 58. 2007.

<2> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3682; 2006. N 50. Ст. 5281.

<3> СЗ РФ. 1999. N 38. Ст. 4534, N 42. Ст. 5008; 2000. N 16. Ст. 1678, N 27. Ст. 2819; 2003. N 16. Ст. 1508; 2006. N 25. Ст. 2697.

<4> М.: Военное издательство, 1994.

- <5> СЗ РФ. 2004. N 41. Ст. 4071; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 67; 2006. N 33. Ст. 3589.
- <6> СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3207; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.
- <7> СЗ РФ. 2004. N 41. Ст. 4020; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.
- <8> СЗ РФ. 2005. N 38. Ст. 3800.
- <9> БНА. 2005. N 42.
- <10> БНА. 2005. N 32.
- <11> БНА. 2005. N 39.
- <12> СЗ РФ. 1997. N 52. Ст. 5929.

Специальное федеральное законодательство регламентирует правовые отношения в системе правоохранительной службы. В настоящее время разрабатывается проект Федерального закона о государственной правоохранительной службе. Система отношений на правоохранительной службе определяется и регулируется множеством законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых органами федеральной исполнительной власти и устанавливающих специфику не только самой государственной правоохранительной службы, но и правового статуса лиц, занимающих должности правоохранительной службы.

Правовыми источниками правоохранительной службы являются, например, следующие нормативные правовые акты: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. "О милиции" (в ред. от 2 марта 2007 г.) <1>; Федеральные законы от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (в ред. от 27 июля 2006 г.) <2>; от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (в ред. от 2 декабря 2005 г.) <3>; от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (в ред. от 2 марта 2007 г.) <4>; от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" (в ред. от 29 декабря 2004 г.) <5>; от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" (в ред. от 2 марта 2007 г.) <6>; от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" (в ред. от 3 марта 2007 г.) <7>; от 17 июля 1999 г. N 177-ФЗ "О применении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О милиции" <8>; Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. N 4202-1 (в ред. от 2 марта 2007 г.) <9>; Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утв. Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. N 613 (в ред. от 12 июня 2006 г.) <10>; Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. N 1396 <11>; Инструкция об организации работы по увольнению сотрудников со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утв. Приказом ФСКН России от 12 апреля 2005 г. N 115 <12>; Инструкция по организации работы по применению поощрений и дисциплинарных взысканий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утв. Приказом ФСКН России от 12 апреля 2005 г. N 116 (в ред. от 11 декабря 2006 г.) <13>; Указ Президента РФ от 30 июня 2002 г. N 672 "О денежном довольствии сотрудников 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, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации" (в ред. от 31 августа 2005 г.) <14>; Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. N 836 "О форме одежды и ее выдаче, знаках различия и нормах снабжения вещевым довольствием сотрудников таможенных органов Российской Федерации, а также выплате им денежной компенсации вместо выдачи форменной одежды" <15>; Приказом ФСКН России от 12 мая 2004 г. N 138 "О дополнительных выплатах сотрудникам органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и организации Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков" (в ред. от 27 сентября 2004 г.) <16>; Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1619 "Вопросы денежного довольствия сотрудников, имеющих специальные звания и замещающих должности в центральном аппарате Федеральной таможенной службы" <17>; Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1314 (в ред. от 6 марта 2007 г.) <18>; Положение о Федеральной службе судебных приставов, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1316 (в ред. от 14 февраля 2006 г.) <19>.

<1> Ведомости РСФСР. 1991. N 16. Ст. 503, ст. 504; Ведомости РФ. 1993. N 10. Ст. 360, N 32. Ст. 1231; СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2964; 1999. N 14. Ст. 1666, N 49. Ст. 5905; 2000. N 31. Ст. 3204, N 46. Ст. 4537; 2001. N 1 (ч. 2). Ст. 15, N 31. Ст. 3172, N 32. Ст. 3316, N 53. (ч. 1). Ст. 5030; 2002. N 18. Ст. 1721, N 27. Ст. 2620, N 30. Ст. 3029, ст. 3033; 2003. N 2. Ст. 167, N 27 (ч. 1). Ст. 2700, N 28. Ст. 2880, N 50. Ст. 4847, N 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. N 30. Ст. 3087, N 35. Ст. 3607; 2005. N 13. Ст. 1078,

- N 14. Ст. 1212, N 19. Ст. 1752; 2006. N 24. Ст. 2555, N 31 (ч. 1). Ст. 3420, ст. 3425, ст. 3452; РГ. N 290. 2006; СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1151.
- <2> СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269; 2000. N 1. Ст. 9, N 46. Ст. 4537; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 2. Ст. 156, N 27. Ст. 2700; 2006. N 17. Ст. 1779, N 31 (ч. 1). Ст. 3452.
- <3> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3349; 1997. N 29. Ст. 3502; 1998. N 30. Ст. 3613; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711, N 35. Ст. 3607; 2005. N 49. Ст. 5128.
- <4> Ведомости РФ. 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472; 1999. N 7. Ст. 878; 2000. N 2. Ст. 140; 2001. N 53. Ст. 5018; 2002. N 26. Ст. 2523, N 40. Ст. 3825; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 29. Ст. 2906, N 45. Ст. 4586; 2007. N 10. Ст. 1151.
- <5> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2594; 1997. N 29. Ст. 3502; 2000. N 46. Ст. 4537; 2002. N 19. Ст. 1794; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 17.
- <6> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3586; 2000. N 33. Ст. 3348; 2001. N 53. Ст. 5025; 2002. N 27. Ст. 2760; 2004. N 27. Ст. 2711, N 35. Ст. 3607, N 49. Ст. 4846; 2005. N 14. Ст. 1212; 2007. N 10. Ст. 1151.
- <7> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3590; 2000. N 46. Ст. 4537; 2004. N 27. Ст. 2711, N 35. Ст. 3607; 2007. N 10. Ст. 1156.
- <8> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3698.
- <9> Ведомости РФ. 1993. N 2. Ст. 70; РГ. N 11. 1993; СЗ РФ. 2002. N 27. Ст. 2620; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 14. Ст. 1212; 2007. N 10. Ст. 1151.
- <10> СЗ РФ. 2003. N 23. Ст. 2197; 2005. N 36. Ст. 3665; 2006. N 25. Ст. 2700.
- <11> СЗ РФ. 1998. N 47. Ст. 5742.
- <12> БНА. 2005. N 21.
- <13> БНА. 2005. N 21; 2006. N 30; 2007. N 8.
- <14> СЗ РФ. 2002. N 27. Ст. 2677; 2003. N 48. Ст. 4659, N 41. Ст. 4018, N 52 (ч. 2). Ст. 5430; 2005. N 36. Ст. 3665.
- <15> СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 2). Ст. 5500.
- <16> БНА. 2004. N 24, N 41.
- <17> СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. 2). Ст. 5430.
- <18> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4109; 2005. N 29. Ст. 3037, N 49. Ст. 5204; 2007. N 11. Ст. 1283.
- <19> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4111; 2006. N 5. Ст. 527, N 8. Ст. 895.

Комментируемая статья включает в свое содержание конкретизацию четырех форм юридической соотносительности, посредством которых обеспечивается взаимосвязь гражданской службы и государственной службы РФ иных видов. Соотносительность указанных форм, предопределяемых особенностями прохождения государственной службы и правового статуса государственных служащих, означает, что в системе государственной службы возможны и необходимы соотношения ее видов по ряду критериев.

1. Соотносительность основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий. Законодатель избрал применительно к установлению денежной компенсации служебной деятельности гражданских служащих термин "оплата труда". Хотя административное законодательство, регламентирующее условия прохождения государственной службы (в частности, оплату "профессиональной служебной деятельности"), применяет и иные термины, например: "денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации" (ст. 13, ч. 9 ст. 31, ст. 50 Закона), "должностной оклад" (ст. 24). Оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, которое и является основным средством материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности.

Основные условия и размеры оплаты труда (денежного содержания) государственных служащих определяются как Законом N 79-ФЗ, так и другими законами, устанавливающими правовое положение государственных служащих иных видов государственной службы. В число основных условий оплаты труда включаются: размер должностного оклада служащего, надбавки и другие выплаты, которые могут связываться с эффективностью и результативностью его профессиональной служебной деятельности или иными факторами прохождения службы. Показатели эффективности или результативности профессиональной служебной деятельности служащих устанавливаются в соответствующих правовых актах, например, для гражданского служащего они определяются в должностном регламенте (ст. 47 Закона).

Соотносительность основных условий и размеров оплаты труда служащих различных видов государственной службы определяется установлением: оклада месячного денежного содержания, в который входит должностной оклад (месячный оклад служащего в соответствии с замещаемой им должностью) и оклад за классный чин (месячный оклад государственного служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином); иные дополнительные выплаты. Такой порядок оплаты труда установлен для гражданских служащих. Денежное содержание служащих иных видов государственной службы определяется соответствующими нормативными правовыми актами.

Во всех видах государственной службы устанавливаются основные государственные социальные гарантии, например: равные условия оплаты труда; создание условий прохождения государственной службы, обеспечивающих исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом или иными нормативными правовыми актами; установления времени отдыха, ежегодно оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; медицинское страхование государственного служащего и членов его семьи; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения государственной службы; возмещение расходов, связанных со служебными командировками; защита государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей. Законодательство, устанавливающее правовой статус гражданских служащих, военнослужащих, а также служащих, занимающих должности правоохранительной службы, детально определяет специальные гарантии для них.

2. Установление ограничений и обязательств при прохождении государственной службы РФ различных видов. Нормативные правовые акты, устанавливающие порядок прохождения государственной службы различных видов, определяют как ограничения, так и обязательства при прохождении государственной службы. Ограничения означают установление в правовых нормах запретов как материального, так и процедурного порядка. Несоблюдение ограничений при прохождении государственной службы приводит либо к применению к служащим дисциплинарных взысканий, либо к прекращению государственно-служебных отношений. В числе ограничений при прохождении гражданской службы, например, находятся: запрет на разглашение или использование в интересах организаций либо физических лиц сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставших ему известными в связи с использованием должностных обязанностей; отказ государственного служащего от исполнения данного ему неправомерного поручения (ч. 2 ст. 15 Закона).

При прохождении различных видов государственной службы РФ устанавливаются конкретные ограничения. К общим ограничениям относятся:

а) ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прекращением. Законодательство о всех видах службы, например, определяет, что гражданин не может быть принят на государственную службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

б) ограничения, связанные с прохождением государственной службы. К таким, например, относится ограничение исполнения должностных обязанностей в связи с отстранением от замещаемой должности или расторжением служебного контракта (появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического и иного токсического опьянения; грубое нарушение должностных обязанностей).

Соответствующие законы о государственной службе, служебные контракты и должностные регламенты устанавливают множество обязательств служащего при прохождении государственной службы различных видов. Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы иных видов определяется в данном контексте установлением для каждого вида государственной службы одностипных или традиционных обязательств для государственного служащего, например: обязательств по правильному, добросовестному и на высоком профессиональном уровне исполнению возложенных на служащих должностных обязанностей; обязательств соблюдения законодательно установленных ограничений и запретов; обязательств соблюдения требований к служебному поведению; обязательств заключения служебного контракта и соблюдения всех его условий; обязательств при проведении аттестации, сдачи квалификационных экзаменов, соблюдения служебного распорядка государственного органа, по дополнительному профессиональному образованию, профессиональной переподготовке или повышению квалификации.

3. Учет стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы. Данная форма обеспечения взаимосвязи гражданской службы с государственной службой иных видов показывает юридическую значимость нахождения служащего на воинских должностях или должностях правоохранительной службы при переходе на гражданскую службу. При этом в стаж гражданской службы включается (учитывается) стаж государственной службы РФ иных видов. Статья 54 Закона устанавливает, что в стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу включаются периоды замещения как должностей гражданской службы, так и воинских должностей и должностей правоохранительной службы.

4. Соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ. Данная форма обеспечения взаимосвязи гражданской службы с государственной службой иных видов направлена на установление

основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу. Статья 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" <1> устанавливает порядок осуществления пенсионного обеспечения граждан, которые находились на государственной службе, условия назначения и размеры пенсий, порядок исчисления стажа государственной службы. Основные условия государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу на должностях государственной службы различных видов, направлены на обеспечение справедливости, обоснованности и учета важнейших факторов служебной деятельности государственных служащих. Государственное пенсионное обеспечение включает следующие виды пенсий: пенсия за выслугу лет; пенсия по старости; пенсия по инвалидности; социальная пенсия.

<1> СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4831.

В субъектах РФ принимаются законы, определяющие условия и порядок пенсионного обеспечения государственных служащих, замещавших должности в государственных органах субъектов РФ. Например, в Воронежской области действует Закон Воронежской области от 10 июля 2002 г. "О пенсионном обеспечении государственных служащих Воронежской области за выслугу лет" (в ред. от 26 мая 2005 г.).

Статья 7. Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы

Комментарий к статье 7

Необходимость взаимосвязанной организации и функционирования государственной и муниципальной службы имеет конституционную основу. В частности, ч. 2 ст. 132 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Из этого следует, что, несмотря на легальную самостоятельность систем государственной и муниципальной власти, в установленных случаях они действуют как единый властный механизм, что, в свою очередь, обуславливает объединенность институтов (систем) гражданской и муниципальной службы.

Тожественную конституционную природу имеет и право каждого на замещение служебных (государственных и муниципальных) должностей, поскольку:

- ст. 32 Конституции РФ закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства и равный доступ граждан к государственной службе;
- в соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, осуществляемое посредством органов местного самоуправления;
- ст. 130 Конституции РФ формализует принцип самостоятельного решения вопросов местного значения.

Общность гражданской и муниципальной службы находит выражение и в единообразном регулировании актами различного уровня (федерального или субъектов РФ) многих служебных институтов, например:

- ограничения и запреты для служащего (ст. 16, 17 Закона N 79-ФЗ и ст. 11 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", аналогичные нормы в ст. 13, 14 содержит и Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации");
- гарантии служащих (ст. 52 Закона N 79-ФЗ, ст. 15 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", ст. 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", ст. 27 Закона г. Москвы от 24 марта 2004 г. N 15 "О муниципальной службе в городе Москве" (в ред. от 30 ноября 2005 г.) <1>);

<1> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. N 24; 2005. N 1.

- вопросы пенсионного обеспечения служащих (и для гражданских, и для муниципальных служащих на основе Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (в ред. от 9 апреля 2007 г.) <1>) и др.

<1> СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4831; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700, N 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2004. N 19 (ч. 1). Ст. 1835, N 35. Ст. 3607; 2006. N 48. Ст. 4946; РГ. N 291, N 170. 2006; N 76. 2007.

Комментируемая статья раскрывает базовый принцип осуществления служебной деятельности в Российской Федерации, который установлен Законом N 58-ФЗ, в ч. 1 ст. 3 которого определяется взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Однако наиболее полное раскрытие рассматриваемый принцип получает именно в системе гражданской службы, которая по своей сути может рассматриваться в качестве единственного многоуровневого вида публичной службы - федеральная гражданская служба, гражданская служба субъектов РФ, муниципальная служба. Общесистемное функционирование гражданской службы и муниципальной службы обусловлено единым функционально-целевым назначением института публичной службы, суть которого состоит в реализации компетенции властнаделенного субъекта, в целях обеспечения эффективной и рациональной управляемости и развития конкретных социальных институтов.

Статья 3 Закона N 58-ФЗ называет основные параметры общности и взаимодействия государственной и муниципальной службы - построение и функционирование. Продолжая установление основ взаимосвязанного функционирования публичной службы, в качестве общих основ построения гражданской и муниципальной службы в комментируемой статье называются по меньшей мере шесть параметров, посредством которых должна обеспечиваться их взаимосвязь.

1. Единство основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы должно означать необходимый учет предусмотренных законодательством требований, которые предъявляются прежде всего к уровню профессионального образования, стажу службы или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам для замещения соответствующих должностей в зависимости от их категории и группы.

2. Единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы выражается в законодательном установлении одностипных обременений, которые добровольно принимают на себя гражданские и муниципальные служащие, в целях обеспечения публичных интересов осуществления государственного и муниципального управления.

3. Единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих проявляется посредством того, что дополнительное профессиональное образование рассматривается неотъемлемым элементом прохождения гражданской и муниципальной службы.

4. Учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы предполагает зачет в общий стаж профессиональной служебной деятельности гражданских и муниципальных служащих на равных основаниях.

5. Соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих реализуется законодательным закреплением общих подходов к структуре и исчислению устанавливаемого для них денежного содержания, а также основных и дополнительных мер, направленных на компенсацию принятых обременений и стимулирование профессиональной служебной деятельности.

6. Соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца обеспечивается подтверждением выслуги лет на гражданской и муниципальной службе и начислением пенсионных выплат.

Обеспечение единых основ позволяет перевести в практическую плоскость воплощение возможности формирования высоко профессионального и социально защищенного корпуса служащих, которые могут, оставаясь в системе публичной службы, изменять уровень и (или) вид службы в зависимости от самых различных обстоятельств, вызываемых насущными потребностями осуществления государственного и муниципального управления.

Стоит заметить, что ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" предусматривалась возможность установления законами субъектов РФ соотношения муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы РФ с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы. Вступающий в действие на смену ему Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" в целом ряде положений нормативно закрепляет единство правовых подходов взаимосвязанной регламентации муниципальной службы с учетом аналогично воспринятых на гражданской службе.

Глава 2. ДОЛЖНОСТИ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Статья 8. Должности гражданской службы

Комментарий к статье 8

Комментируемой статьей устанавливается общий порядок учреждения должностей гражданской службы в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ.

Исходя из того, что Законом N 58-ФЗ гражданская служба разделена на федеральную и субъектов РФ, система должностей гражданской службы также распределяется по двум уровням. При этом должности федеральной гражданской службы могут быть учреждены федеральным законом или указом Президента РФ в федеральных государственных органах, а должности гражданской службы субъектов РФ соответственно законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в государственных органах субъектов РФ.

На федеральном уровне преобладает практика учреждения должностей указами Президента РФ. Так, ранее в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" действовал Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 981 "Об утверждении Перечней государственных должностей федеральной государственной службы" (данные нормативные акты ныне утратили силу). Подзаконное регулирование президентскими указами позволяет оперативно влиять на организацию должностной структуры федеральных государственных органов в условиях проводимого в стране реформирования государственной службы.

Существующий опыт учреждения должностей гражданской службы в субъектах РФ свидетельствует о том, что здесь должности учреждаются как законами, так и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Например, в Республике Карелия, Астраханской, Кемеровской, Магаданской, Нижегородской областях должности гражданской службы учреждены законами данных субъектов РФ. В городе Москве, Белгородской области, Республиках Мордовия и Дагестан должности гражданской службы учреждены нормативным правовым актом главы соответствующего субъекта РФ.

Учредительный статус должности гражданской службы напрямую связан с целями обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность. При этом необходимо соблюдать важное требование об учреждении должностей гражданской службы с учетом положений Закона N 79-ФЗ. Вводимые ст. 9 Закона категории должностей гражданской службы "руководители", "специалисты" и "обеспечивающие специалисты" учреждаются в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа, а должности категории "помощники (советники)" - для обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего государственную должность либо отдельные должности гражданской службы категории "руководители".

Государственной должностью является должность, устанавливаемая Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

В отличие от государственной должности, должность гражданской службы учреждается для обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность. Должность гражданской службы определяет круг прав, обязанностей и ответственности замещающего ее гражданского служащего и включает в себе часть задач и функций, являющихся составной частью компетенции государственного органа.

Действующая структура должностей федеральной гражданской службы установлена Указом Президента РФ "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы". С учетом его положений соответствующие должности федеральной гражданской службы вводятся в конкретном федеральном государственном органе. Руководителем федерального государственного органа утверждается структура и штатное расписание федерального государственного органа в пределах фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий), установленных Президентом РФ или Правительством РФ и актами, определяющими нормативную численность соответствующих подразделений.

Так, при включении должностей гражданской службы в штатные расписания федеральных органов исполнительной власти руководствуются следующими положениями законодательства РФ. Структура центрального аппарата федерального органа исполнительной власти включает в себя руководство (руководителей и его заместителей), помощников (советников) руководителя и структурные подразделения по основным направлениям деятельности - департаменты в федеральных министерствах или управления в федеральных службах и федеральных агентствах. В департаментах (управлениях) федерального органа исполнительной власти образуются отделы. Структура и штатное расписание аппарата территориального органа федерального органа исполнительной власти утверждаются руководителем территориального органа в пределах установленного фонда оплаты труда и численности (без персонала по охране и обслуживанию зданий) на основе утвержденной схемы размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти с учетом Реестра должностей госслужбы и актов, определяющих нормативную численность соответствующих структурных подразделений. Структурными

подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются отделы. Не допускается наделение полномочиями территориального органа государственных учреждений и иных организаций, не являющихся государственными органами. В штатное расписание департаментов (управлений) федеральных органов исполнительной власти и отделов территориальных органов включаются должности федеральной гражданской службы, предусмотренные Реестром должностей госслужбы, а также могут включаться должности, не являющиеся должностями федеральной гражданской службы.

С учетом положений данного Указа, установившего должностную структуру федеральных государственных органов, субъекты РФ должны утвердить свои реестры должностей гражданской службы, приведя их в соответствие с унифицированными наименованиями должностей федеральной гражданской службы.

Учрежденные в установленном законодательством РФ порядке и введенные в штатные расписания государственных органов должности гражданской службы являются организационно-правовой основой для разработки и утверждения должностных регламентов, в соответствии с которыми осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданских служащих (см. комментарий к ст. 47).

Статья 9. Классификация должностей гражданской службы

Комментарий к статье 9

1. Часть 1 комментируемой статьи классифицирует должности гражданской службы на категории и группы. Такое разделение вытекает из необходимости установления в структуре государственного органа должностной иерархии, позволяющей обеспечить управленческую субординацию в зависимости от функционального предназначения устанавливаемых компетенций. Деление на категории и группы связано не только с наличием функциональных различий должностей гражданской службы, но и обусловлено отличающимся статусом, объемом полномочий и ответственности гражданских служащих, а также квалификационными требованиями, предъявляемыми к замещаемым должностям.

2. Часть 2 комментируемой статьи подразделяет должности гражданской службы на четыре категории и содержит дефиниции каждой из них. Федеральный закон предусматривает разделение должностей гражданской службы, как и ранее, по группам, а также заменяя разделение на категории "Б" и "В", вводит категории "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" и "обеспечивающие специалисты".

Учитывая неодинаковый объем реализуемых полномочий и различия, присущие статусу гражданских служащих, замещающих должности категории "руководители", последние подразделяются на:

- должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их самостоятельных подразделений;
- должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их самостоятельных подразделений;
- должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений.

Предусматривается, что должности категории "руководители" замещаются как на определенный срок полномочий, так и без ограничения срока полномочий. Представителю нанимателя тем самым дозволяется самостоятельно принимать решение при установлении срока полномочий по конкретной должности категории "руководители" в государственном органе.

Гражданские служащие, замещающие должности категории "руководители", отличаются тем, что:

- имеют право совершать юридические властные действия в отношении подчиненных или подконтрольных им гражданских служащих;
- реализуют полномочия в целях осуществления компетенции возглавляемого государственного органа или его структурного подразделения;
- осуществляют деятельность, содержанием которой является подготовка и принятие решений, в том числе по изданию правовых актов;
- осуществляют контроль за выполнением принятых решений;
- могут исполнить полномочия представителя нанимателя (например, в случае замещения должности руководителя федеральной службы или федерального агентства либо руководителя государственного органа субъекта РФ).

Должности категории "помощники (советники)" учреждаются для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий.

Гражданские служащие, замещающие должности категории "помощники (советники)", содействуют лицам, замещающим государственные должности или определенные должности гражданской службы категории "руководители", в формировании и реализации принимаемых решений, оказывая организационную, экспертно-методическую, информационно-аналитическую и иную помощь в целях эффективной реализации их руководителями полномочий.

Полномочия лиц, замещающих должности категории "помощники (советники)", ограничены сроком пребывания на должности лица, замещающего государственную должность, либо гражданского служащего категории "руководители". Особенностью статуса гражданских служащих, замещающих должности данной категории, является то, что они непосредственно подчинены только тем руководителям, реализации полномочий которых они содействуют, осуществляя организационное обеспечение их деятельности. По этой причине должности данной категории предусматриваются в штатном расписании государственного органа вне структурных подразделений.

Основными функциями гражданских служащих, замещающих должности категории "помощники (советники)", при содействии лицам, замещающим государственную должность или должность категории "руководители", являются:

- подготовка докладов, а также иных информационно-аналитических материалов;
- подготовка служебных документов и консультирование по определенным вопросам, которые входят в функциональную сферу;
- участие в подготовке и проведении поездок, приемов, визитов и других официальных мероприятий;
- участие в подготовке проектов решений;
- осуществление контроля за ходом выполнения решений.

Должности категории "специалисты" представляют собой основу кадрового состава государственных органов. Эти должности учреждаются для непосредственного обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаются без ограничения срока полномочий. Гражданские служащие, замещающие должности этой категории, выполняют основной объем работы в государственном органе.

В зависимости от функций государственного органа различаются должностные обязанности и служебные функции гражданских служащих обозначенной категории. Так, например, в должностные обязанности и служебные функции гражданских служащих, замещающих должности категории "специалисты" в федеральном министерстве, включаются:

- исполнение поручений Президента РФ и Правительства РФ;
- исполнение поручений министра, заместителя министра, непосредственного руководителя структурного подразделения;
- разработка и обеспечение согласования проектов нормативных правовых актов;
- подготовка разъяснений и рекомендаций по применению нормативных правовых актов;
- обеспечение согласования поступающих из федеральных органов исполнительной власти проектов нормативных правовых актов;
- обобщение практики применения нормативных правовых актов и проведение анализа реализации государственной политики в соответствующей сфере деятельности.

Утративший силу Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" допускал в целях технического обеспечения деятельности государственных органов включение в их штатное расписание должностей, не относящихся к государственным должностям.

В целях повышения эффективности организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов Законом N 79-ФЗ предусмотрены должности гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты". Должности данной категории замещаются без ограничения срока полномочий и могут предусматриваться как в рамках структурного подразделения государственного органа (департамента или управления либо иного), так и в рамках подразделения, входящего в состав структурного подразделения государственного органа. Например, в первом случае должность категории "обеспечивающие специалисты" может предусматриваться для обеспечения деятельности приемной руководителя структурного подразделения государственного органа, если это определено должностным регламентом по данной должности, в другом случае должность категории "обеспечивающие специалисты" может предусматриваться, например, в отделе, входящем в состав департамента, являющегося структурным подразделением государственного органа.

Оптимальное с точки зрения управленческой эффективности количество должностей гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты", как правило, должно составлять до 10 - 15% общей численности гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, введенные штатным расписанием государственного органа.

Должности гражданской службы в структурных подразделениях государственного органа, по которым предусмотрены обязанности по приему и регистрации документов, учетно-справочная

работа, связанная с документооборотом и документационным обеспечением, бухгалтерией, а также обязанности по обеспечению деятельности приемной руководителя государственного органа или руководителя структурного подразделения, должны преимущественно относиться к категории "обеспечивающие специалисты".

Учитывая, что отдельными структурными подразделениями государственного органа осуществляются как функции организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного обеспечения деятельности государственного органа, так и иные функции (функции по выработке бюджетной политики, нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности и т.д.), в штатное расписание структурного подразделения могут включаться как должности категории "специалисты", так и должности категории "обеспечивающие специалисты".

В любом структурном подразделении наряду с должностями категории "специалисты" могут быть предусмотрены одна или несколько должностей категории "обеспечивающие специалисты". Основанием для отнесения должности к указанной категории являются прежде всего должностные обязанности и служебные функции, определяемые должностным регламентом. Минздравсоцразвития России письмом от 18 сентября 2006 г. N 5350-Пр направлены в федеральные государственные органы Рекомендации по отнесению лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, к категории "обеспечивающие специалисты".

3. Важным классификационным признаком систематизации должностей гражданской службы, в соответствии с ч. 3 комментируемой статьи, является их разделение на пять групп: высшую, главную, ведущую, старшую и младшую. Разделение должностей гражданской службы по группам позволяет дифференцировать должностную структуру государственных органов и установить особенности в прохождении гражданской службы, закрепляя различия в предоставляемых гражданским служащим основных и дополнительных государственных гарантиях в зависимости от статуса замещаемой должности, расположенной в соответствующей группе с учетом объема и сложности выполняемых функций.

Группа должностей определяет классный чин гражданской службы, который может быть присвоен гражданскому служащему в соответствии с замещаемой должностью. В зависимости от замещаемой группы должностей гражданской службы ст. 45 и 46 Закона устанавливается ненормированный служебный день и ежегодный оплачиваемый отпуск. Статья 62 Закона также устанавливает, что в порядке, определяемом Президентом РФ, представителем нанимателя устанавливаются вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования в зависимости от группы и категории должности гражданской службы.

4. Не все категории должностей гражданской службы подразделяются на пять групп. В категориях должностей "руководители" и "помощники (советники)", как следует из ч. 4 комментируемой статьи, отсутствуют младшая и старшая группы должностей. Это обусловлено необходимостью наделения должностей данных категорий более высоким статусом по сравнению с должностями иных категорий, что также обеспечивается через предъявление самых высоких квалификационных требований к лицам, замещающим соответствующие должности. В структуре государственного органа должности категории "руководители" имеют наибольший объем управленческих полномочий, позволяющих совершать действия, влекущие юридически значимые последствия.

5. Разделение ч. 5 комментируемой статьи категории должностей "специалисты" на четыре группы (высшую, главную, ведущую, старшую) позволяет формировать в государственных органах оптимальную должностную структуру, позволяющую обеспечить эффективное распределение функциональных обязанностей и должностной рост гражданских служащих в рамках этой категории с учетом утвержденных реестров должностей гражданской службы. На должности данной категории могут быть приняты граждане, имеющие высшее профессиональное образование. Отсутствие в данной категории младшей группы должностей в полной мере соотносится с логикой Закона, предусматривающего младшую группу должностей гражданской службы только в категории "обеспечивающие специалисты", а в квалификационные требования согласно ст. 12 Закона входит наличие среднего профессионального образования.

6. В категории должностей "обеспечивающие специалисты", согласно ч. 6 комментируемой статьи, имеются четыре группы должностей: главные, ведущие, старшие и младшие. Отсутствие высшей группы связано с обеспечительным характером функций, реализуемых гражданскими служащими данной категории. В число квалификационных требований к главной и ведущей группам должностей данной категории входит наличие высшего профессионального образования. Вместе с тем лица, замещающие должности обозначенной категории старшей и младшей групп, могут иметь среднее профессиональное образование, соответствующее направлению деятельности.

Статья 10. Реестры должностей государственной гражданской службы Российской Федерации

Комментарий к статье 10

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет, что классификация должностей федеральной гражданской службы осуществляется по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам. Структурированные в зависимости от установленной классификации перечни должностей федеральной гражданской службы становятся соответствующими разделами реестра должностей федеральной гражданской службы, который утверждается указом Президента РФ.

Реестрирование должностей гражданской службы, которые вводятся указами Президента РФ, следует отличать от понятия "учреждение", так как это связано с порядком их образования в организационной структуре соответствующих государственных органов. Должности учреждаются законом либо указом. Реестром должности не учреждаются, а лишь систематизируются по определенным признакам. При этом в реестр включаются должности, учрежденные непосредственно федеральными законами, а также должности, учрежденные указом Президента РФ, его утвердившим.

Закон N 79-ФЗ помимо государственных органов, категорий и групп предусматривает и иные признаки, по которым может осуществляться классификация должностей федеральной гражданской службы. Разработанный во исполнение данного Закона Реестр должностей госслужбы предусматривает наличие регистрационного номера (кода) должности федеральной гражданской службы, где первая и вторая цифры соответствуют порядковому номеру раздела Реестра, третья и четвертая - категории и группе должности, а пятая, шестая и седьмая - порядковому номеру должности в разделе Реестра.

В связи со вступлением в силу данного акта руководителям федеральных государственных органов необходимо привести наименования должностей федеральной гражданской службы в федеральных государственных органах, а также нормативные правовые акты федеральных государственных органов в соответствие с Реестром должностей госслужбы. Руководителями государственных органов должны быть проведены мероприятия по совершенствованию организационной структуры и введены в действие новые штатные расписания.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает основные требования к реестрам должностей субъектов РФ. Основанием их разработки и утверждения субъектами РФ являются нормы ст. 9 Закона N 58-ФЗ и комментируемой статьи.

Реестр должностей гражданской службы субъекта РФ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом положений Закона N 79-ФЗ, структуры государственных органов, категорий и групп должностей гражданской службы РФ, а также их наименований, установленных Реестром должностей госслужбы. Наличие в субъектах РФ реестров должностей гражданской службы, соответствующих данному Закону и Реестру должностей госслужбы, вытекает из положений ст. 2 Закона N 58-ФЗ, согласно которой правовое регулирование гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Соответствие реестров должностей гражданской службы субъектов РФ Реестру должностей госслужбы позволит оптимизировать устанавливаемое федеральным законом или указом Президента РФ соотношение должностей федеральной гражданской службы и типовых должностей гражданской службы субъектов РФ в соответствии со ст. 8 Закона N 58-ФЗ и обеспечить единые организационные основы прохождения федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ.

3. Необходимость соответствия реестров должностей гражданской службы субъектов РФ положениям Закона N 79-ФЗ, структуре государственных органов, категориям и группам должностей гражданской службы РФ, а также их наименованиям, установленным Реестром должностей госслужбы, обусловлена, в частности, ч. 3 комментируемой статьи. Здесь определяется, что Реестр должностей госслужбы и реестры должностей гражданской службы субъектов РФ образуют Сводный реестр должностей гражданской службы РФ.

Создание Сводного реестра должностей гражданской службы РФ направлено на обеспечение соблюдения принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ, предусмотренного ч. 2 ст. 4 Закона. В дальнейшем это позволит установить соотносимые условия прохождения гражданской службы на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, а также обеспечить возможность функционирования Сводного кадрового резерва, использование которого откроет возможности перераспределять кадровые ресурсы между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов РФ. Сводный реестр должностей гражданской службы и Сводный кадровый резерв могут рассматриваться в качестве инструментов, способствующих проведению единой государственной кадровой политики, направленной на обеспечение соблюдения принципов гражданской службы, изложенных в ст. 4 Закона.

Порядок ведения Сводного реестра должностей гражданской службы, утверждаемый в соответствии с положениями комментируемой статьи указом Президента РФ, предполагает реализацию единой организационно-штатной политики в федеральных государственных органах и соответственно в государственных органах субъектов РФ. Ведение реестров должностей гражданской службы субъектами РФ должно осуществляться с соблюдением положений Закона и Реестра должностей госслужбы. Так, например, субъектами РФ при установлении перечней должностей должны быть восприняты положения федерального законодательства в части сформированной должностной структуры федеральных государственных органов, унифицированных наименований должностей, расположенных в рамках соответствующих категорий и групп.

Статья 11. Классные чины гражданской службы

Комментарий к статье 11

1. В ч. 1 комментируемой статьи установлено, что классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии:

- с замещаемой должностью гражданской службы;
- в пределах группы должностей гражданской службы.

Наличие классного чина гражданской службы в известной мере позволяет судить о соответствующей степени и уровне профессиональной подготовленности гражданского служащего к данному виду службы, сложности, ответственности и условиях выполняемой работы, соответствии квалификационным требованиям. Поэтому присвоенные классные чины гражданской службы являются показателем служебного (карьерного) роста гражданских служащих.

Классные чины присваиваются гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с группой замещаемой должности гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности гражданской службы в замещаемой должности гражданской службы.

2. В ч. 2 комментируемой статьи определено, что гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

Квалификационный экзамен призван выполнять функцию стимулирования гражданских служащих к достижению позитивной оценки посредством успешного прохождения экзаменационной процедуры и профессионального признания в форме присвоенного классного чина по соответствующей группе замещаемой должности гражданской службы. В этих целях гражданские служащие мотивируются к самообразованию и повышению уровня профессиональных знаний и навыков, что в ходе квалификационного экзамена обеспечивает формирование конкурентной среды на гражданской службе, позволяет более точно выявить профессиональные возможности гражданских служащих.

Квалификационные экзамены проводятся в соответствии с Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 111 "О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)" <1> (см. комментарий к ст. 49).

<1> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 438.

Классные чины также присваиваются гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы с ограниченным сроком полномочий, которые они исполняют на основании срочного служебного контракта. Однако в этом случае квалификационному экзамену они не подлежат. Такой подход, видимо, не соответствует принципу профессионализма, закрепленному Законом N 79-ФЗ. Как представляется, должно быть принципиально иное понимание присвоения классных чинов гражданской службы. Если военнослужащим присваиваются воинские звания последовательно при замещении соответствующих воинских должностей и такой же порядок существует при присвоении специальных званий и чинов для государственных служащих, занимающих должности в правоохранительных органах, то вполне обоснованно следует придерживаться подобного порядка и относительно присвоения классных чинов гражданской службы. В противном случае приходится констатировать нарушение принципа единства системы государственной службы РФ, а также принципа профессионализма. В этой связи, исходя из необходимости обеспечения соотносимости условий государственной службы разных видов, в части порядка присвоения классных чинов, как это предусмотрено Законом N 58-ФЗ, целесообразно закрепить следующий порядок: карьерным гражданским служащим классные чины присваиваются по соответствующей должности без каких-либо экзаменов, а контрактным - исключительно по результатам специального квалификационного экзамена.

Присвоение классных чинов гражданским служащим, занимающим без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", а также категории "руководители" главной и ведущей групп должностей, производится на основании результатов квалификационного экзамена, проводимого аттестационной (конкурсной) комиссией, в соответствии с вышеназванным Указом Президента РФ.

Особый порядок присвоения классных чинов предусмотрен для федеральных гражданских служащих, замещающих без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категории "руководители", относящиеся к высшей группе должностей гражданской службы. Классные чины таким гражданским служащим могут присваиваться как по результатам квалификационного экзамена, так и без него. Решение о сдаче квалификационного экзамена принимается представителем нанимателя.

3 - 7. В ч. 3 - 7 комментируемой статьи устанавливается соответствие классных чинов гражданской службы группам должностей гражданской службы. Гражданским служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- действительный государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса - гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы;
- государственный советник РФ 1, 2 или 3-го класса - гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы;
- советник государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3-го класса - гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы;
- референт государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3-го класса - гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы;
- секретарь государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3-го класса - гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы.

Всего Законом предусмотрено пять наименований классных чинов, в каждом из которых три классности (1-й класс, 2-й класс и 3-й класс). Присвоение классных чинов производится строго в соответствии с группой, к которой относится замещаемая гражданским служащим должность.

Классный чин может быть первым или очередным.

Первыми классными чинами (в зависимости от группы должностей гражданской службы, к которой относится должность гражданской службы, замещаемая федеральным гражданским служащим) являются:

- для младшей группы должностей гражданской службы - секретарь государственной гражданской службы РФ 3-го класса;
- для старшей группы должностей гражданской службы - референт государственной гражданской службы РФ 3-го класса;
- для ведущей группы должностей гражданской службы - советник государственной гражданской службы РФ 3-го класса;
- для главной группы должностей гражданской службы - государственный советник РФ 3-го класса;
- для высшей группы должностей гражданской службы - действительный государственный советник РФ 3-го класса.

Первый классный чин гражданской службы присваивается федеральному гражданскому служащему, не имеющему классного чина гражданской службы.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы определяется Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим" (в ред. от 25 июля 2006 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 440; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.

В соответствии с п. 7 Положения первый классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения федерального гражданского служащего на должность гражданской службы.

Очередной классный чин присваивается федеральному государственному гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность, для которой предусмотрен классный чин, превышающий первый чин в группе, к которой относится эта должность.

Для прохождения в классных чинах гражданской службы установлены следующие сроки:

- секретаря государственной гражданской службы РФ 3-го и 2-го класса, референта государственной гражданской службы РФ 3-го и 2-го класса - не менее одного года;
- советника государственной гражданской службы РФ 3-го и 2-го класса, государственного советника РФ 3-го и 2-го класса - не менее двух лет;
- действительного государственного советника РФ 3-го и 2-го класса - не менее одного года.

Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 1-го класса, референта государственной гражданской службы РФ 1-го класса, советника государственной гражданской службы РФ 1-го класса и государственного советника РФ 1-го класса сроки не устанавливаются.

Срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня его присвоения.

При назначении федерального гражданского служащего на более высокую должность гражданской службы ему может быть присвоен очередной классный чин при соблюдении двух условий:

- если истек срок, установленный для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине;
- если для этой должности предусмотрен классный чин, превышающий классный чин, который ему был присвоен ранее.

При назначении федерального гражданского служащего на должность, которая относится к более высокой группе должностей гражданской службы, чем замещаемая им ранее, гражданскому служащему присваивается классный чин, являющийся первым в этой группе должностей. Присвоение производится при условии, что этот классный чин выше чина, который имеет федеральный гражданский служащий (такая ситуация может возникнуть, если гражданский служащий имеет классный чин, который был сохранен ему, в том числе после перерыва в государственной службе).

В этом случае классный чин присваивается без соблюдения последовательности прохождения службы в классных чинах группы, к которой относилась ранее замещаемая им должность, и без учета продолжительности гражданской службы в предыдущем классном чине.

8 - 9. В ч. 8, 9 комментируемой статьи определены субъекты, наделенные правом присвоения классных чинов гражданским служащим.

Частью 8 установлено, что классный чин действительного государственного советника РФ 1, 2 или 3-го класса гражданским служащим присваивается Президентом РФ. В соответствии с п. 16 Положения присвоение классных чинов гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, производится:

- в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, - по представлению руководителей этих органов;
- в федеральных министерствах, руководством которыми осуществляет Правительство РФ, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также в федеральных службах и федеральных агентствах, руководством которыми осуществляет Правительство РФ, - по представлению Правительства РФ;
- в иных федеральных государственных органах или их аппаратах - по представлению руководителей этих органов.

Частью 9 установлено, что классные чины государственного советника РФ 1, 2 и 3-го класса присваиваются федеральным гражданским служащим:

- во всех федеральных органах исполнительной власти - Правительством РФ;
- в иных федеральных государственных органах - руководителями этих органов.

Проекты правовых актов Президента РФ или Правительства РФ о присвоении классных чинов федеральным гражданским служащим, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Правительством РФ, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. N 230 "О возложении полномочий представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной государственной гражданской службы с лицами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Правительством Российской Федерации, и решению иных вопросов, связанных с прохождением ими федеральной государственной гражданской службы" <1> вносят на рассмотрение в Правительство РФ:

<1> СЗ РФ. 2006. N 18. Ст. 1999.

- федеральные министры - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности заместителей соответствующего федерального министра и руководителей федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующему федеральному министерству;

- руководитель Аппарата Правительства РФ - министр РФ - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности руководителей федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, а также в

отношении федеральных гражданских служащих, замещающих соответствующие должности в Аппарате Правительства РФ;

- руководители федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности заместителей руководителей этих федеральных служб и федеральных агентств.

10. В ч. 10 комментируемой статьи установлено, что классные чины советника государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3-го класса, референта государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3-го класса, секретаря государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3-го класса присваиваются гражданским служащим представителем нанимателя.

Для федеральных гражданских служащих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации по принятию решения о присвоении указанных выше классных чинов осуществляют руководитель федерального государственного органа либо представитель этого руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации. Возложение полномочий по присвоению классных чинов на определенных представителей оформляется соответствующим актом государственного органа.

В федеральных органах исполнительной власти такие решения могут предусматривать делегирование полномочий по присвоению классных чинов федеральным гражданским служащим, замещающим должности ведущей, старшей и младшей группы, как в центральном аппарате, так и в территориальных органах.

Так, например, Приказом Министра финансов РФ от 20 февраля 2006 г. N 81 на заместителя Министра возложены полномочия по присвоению классных чинов гражданским служащим министерства.

Приказом руководителя Федерального казначейства от 15 сентября 2006 г. N 186 право присвоения классных чинов советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса, секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса предоставлено руководителям Федерального казначейства по субъектам РФ.

Аналогичные решения приняты и в других федеральных органах исполнительной власти.

11. В ч. 11 комментируемой статьи установлено обязательное для субъектов РФ требование разработки и принятия законов, регулирующих присвоение классных чинов гражданской службы субъекта РФ гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта РФ высшей и главной групп.

Соответствующие правовые акты приняты практически во всех субъектах РФ. Их анализ показывает, что порядок присвоения и сохранения классных чинов в большинстве субъектов РФ аналогичен порядку, установленному федеральным законодательством.

Что касается общеустановленного наименования классных чинов гражданской службы, предусмотренного ч. 5 - 7 комментируемой статьи, следует отметить, что во многих субъектах РФ оно не применяется. При этом по должностям ведущей, старшей и младшей групп применяются наименования классных чинов, установленные законами субъектов РФ.

Например, Законом Нижегородской области от 10 мая 2006 г. N 41-3 предусмотрено присвоение гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, классных чинов советника государственной гражданской службы Нижегородской области 3, 2 и 1-го класса. Для замещающих должности старшей группы - референта государственной гражданской службы Нижегородской области 3, 2 и 1-го класса, а для младшей группы - секретаря государственной гражданской службы Нижегородской области 3, 2 и 1-го класса.

Законом г. Москвы от 26 января 2005 г. N 3 "О государственной гражданской службе города Москвы" <1> для лиц, замещающих должности ведущей группы, предусмотрено присвоение классных чинов советника государственной гражданской службы г. Москвы 1, 2 или 3-го класса; старшей группы - референта государственной гражданской службы города Москвы 1, 2 или 3-го класса, а для младшей группы - секретаря государственной гражданской службы г. Москвы 1, 2 или 3-го класса.

<1> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. N 8.

Аналогичные примеры наименования установлены законами Орловской области, Алтайского края и др.

В законодательстве ряда субъектов РФ предусмотрено присвоение классных чинов советника государственной гражданской службы 1, 2 и 3-го класса - для гражданских служащих, занимающих должности ведущей группы; референта государственной гражданской службы 1, 2 и 3-го класса - для гражданских служащих, занимающих должности старшей группы; секретаря государственной гражданской службы 1, 2 и 3-го класса - для лиц, занимающих должности младшей группы.

12. В ч. 12 комментируемой статьи предусмотрено, что порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов РФ определяется указом Президента РФ.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы определяется Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113.

В соответствии с ч. 8 ст. 71 Закона ранее присвоенные федеральным государственным служащим квалификационные разряды засчитаны соответствующими классными чинами (см. приложение к вышеназванному Указу Президента РФ). В связи с этим сроки прохождения гражданской службы в классном чине, соответствующем ранее присвоенному квалификационному разряду, исчисляются с даты присвоения квалификационного разряда.

Классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим соответственно актом Президента РФ, Правительства РФ, руководителя федерального государственного органа или представителя указанного руководителя.

При поступлении на гражданскую службу гражданина Российской Федерации, имеющего классный чин иного вида государственной службы, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, первый классный чин гражданской службы присваивается ему в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Если указанный классный чин гражданской службы ниже имеющегося у федерального гражданского служащего классного чина иного вида государственной службы, дипломатического ранга, воинского или специального звания, федеральному гражданскому служащему может быть присвоен классный чин гражданской службы на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой им должности гражданской службы, но в пределах группы должностей гражданской службы, к которой относится замещаемая им должность.

При присвоении классного чина гражданской службы учитывается продолжительность пребывания в классном чине иного вида государственной службы, дипломатическом ранге, воинском или специальном звании.

В качестве меры поощрения за особые отличия в гражданской службе возможно либо досрочное присвоение очередного классного чина, либо присвоение его на одну ступень выше предусмотренного для замещаемой должности.

Если установленный срок прохождения гражданской службы в ранее присвоенном классном чине не истек, но составляет шесть и более месяцев, в качестве меры поощрения гражданскому служащему может быть присвоен очередной классный чин. В этом случае присваиваемый классный чин не должен превышать классного чина, предусмотренного для замещаемой гражданским служащим должности.

Если установленный срок прохождения гражданской службы в ранее присвоенном классном чине истек и очередным присваиваемым классным чином является предусмотренный для замещаемой должности, в качестве меры поощрения гражданскому служащему может быть присвоен классный чин, превышающий его на одну ступень.

И в том и в другом случае присвоение классных чинов производится в пределах группы, к которой относится замещаемая гражданским служащим должность.

Со дня присвоения гражданскому служащему классного чина ему устанавливается месячный оклад в соответствии с присвоенным классным чином (оклад за классный чин).

Оклад за классный чин включается в состав денежного содержания гражданских служащих и вместе с должностным окладом составляет месячный оклад денежного содержания (см. комментарий к ст. 50).

Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку федерального гражданского служащего.

Очередной классный чин не присваивается федеральным гражданским служащим, имеющим дисциплинарные взыскания, а также федеральным гражданским служащим, в отношении которых проводится служебная проверка или возбуждено уголовное дело.

Присвоенный классный чин сохраняется за федеральным гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь. Лишение федерального служащего присвоенного ему классного чина гражданской службы возможно только по решению суда за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

1. Обеспечение гражданскими служащими реализации возложенных на государственные органы полномочий предполагает наличие у служащих необходимых для эффективного осуществления ими служебной деятельности профессиональных знаний, умений и навыков.

В процессе реформирования системы государственной службы отрабатываются механизмы, позволяющие совершенствовать кадровый состав гражданских служащих. Речь идет о том, что на гражданской службе должны находиться лица, имеющие необходимую для полноценного исполнения должностных обязанностей профессиональную квалификацию. В этих целях ч. 1 комментируемой статьи установлены общие квалификационные требования к должностям гражданской службы, а именно:

- к уровню профессионального образования (с учетом категории и группы должностей гражданской службы);
- стажу (опыту) работы по специальности;
- профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Под этими требованиями понимаются единые требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Конкретизация квалификационных требований к соответствующим должностям гражданской службы, учрежденным в конкретных государственных органах, проявляется в должностных регламентах.

2. Установление квалификационных требований к должностям гражданской службы, как то предписывает норма ч. 2 комментируемой статьи, в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы означает, что квалификационные требования дифференцируются применительно к категориям и группам должностей гражданской службы.

Такая дифференциация предусматривает соответственно повышенные и облегченные квалификационные требования к гражданским служащим, замещающим должности различных категорий и групп. Общие различия квалификационных требований по трем обозначенным ч. 1 комментируемой статьи параметрам уточняются в соответствии с содержащимися в ней ч. 3 - 6.

3 - 4. Проведенные Законом различия по группам и категориям должностей обусловили и установление ч. 3 - 4 комментируемой статьи различий применительно к образовательному уровню служащих. Объясняется это тем, что квалификационные требования к уровню профессионального образования гражданского служащего весьма значимы для поддержания должного профессионализма в осуществлении им своих служебных обязанностей и потому весьма высоки. При этом явственно просматривается принцип: чем выше группа замещаемых должностей, тем более высокие требования по уровню образования предъявляются к лицу, претендующему на ее замещение. Так, в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий "руководитель", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей входит наличие высшего профессионального образования. Среди квалификационных требований к должностям гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей гражданской службы достаточно иметь среднее профессиональное образование, соответствующее направлению служебной деятельности. Таким образом, в отличие от ранее действовавшего Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" Закон N 79-ФЗ не устанавливает привязки высшего профессионального образования к специализации должностей гражданской службы.

Для служащих же категории "обеспечивающие специалисты", замещающих должности старшей и младшей групп, такая привязка, напротив, установлена. Исходя из этого квалификационного требования, старший специалист 2-го разряда, проходящий гражданскую службу, например, в подразделении, осуществляющем документационное обеспечение деятельности государственного органа, должен иметь среднее профессиональное образование по специальности "документоведение".

5. Вторым квалификационным требованием к должностям гражданской службы является требование к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, соблюдение которого необходимо для замещения должности гражданской службы той или иной группы.

Квалификационные требования к стажу обусловлены объективной потребностью иметь на гражданской службе кадры, обладающие достаточным опытом и навыками практической работы. Очевидно, что в условиях рыночных отношений работодатель предпочитает нанимать таких специалистов, которые были бы в состоянии без раскачки приступить к исполнению должностных обязанностей. Гражданская служба должна быть так же рачительно организована. Особенностью

же квалификационных требований, предъявляемых к гражданским служащим, является то, что они в определяющей степени зависят от группы, к которой отнесена должность. При этом соблюдается правило: чем выше должность, тем более квалифицированным и подготовленным должен быть тот, кто ее замещает.

Стаж службы (работы) представляет собой временной интервал приобретения профессионального опыта и его качество. Под профессиональным опытом понимается часть жизненного опыта, накопленного в сфере профессиональной деятельности.

Данные требования предъявляются к уровню владения конкретной предметной областью должности и свидетельствуют о квалификации специалиста.

Частью 5 комментируемой статьи определено, что квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта РФ - законом субъекта РФ.

При формулировании квалификационных требований к стажу следует руководствоваться Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131. Данным Указом установлены следующие квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для замещения:

а) высших должностей федеральной гражданской службы - не менее шести лет стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

б) главных должностей федеральной гражданской службы - не менее четырех лет стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

в) ведущих должностей федеральной гражданской службы - не менее двух лет стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

г) старших должностей федеральной гражданской службы - не менее трех лет стажа работы по специальности;

д) младших должностей федеральной гражданской службы - без предъявления требований к стажу.

Кроме того, в Указе отмечено, что стаж гражданской службы, дающий право на замещение должностей федеральной гражданской службы, определяется в соответствии с порядком исчисления стажа гражданской службы РФ и зачета в него иных периодов замещения должностей, утверждаемым Президентом РФ (см. комментарий к ст. 54).

В случае же замещения должностей федеральной гражданской службы, отнесенных к группе старших должностей, выпускниками образовательных учреждений высшего профессионального образования очной формы обучения, заключившими договор на обучение в соответствии с ч. 2 ст. 61 Закона и поступившими на гражданскую службу в срок, установленный договором на обучение, требования к стажу работы по специальности не устанавливаются.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для гражданских служащих субъектов РФ устанавливаются законодательством субъектов РФ с учетом положений настоящего Указа. Например, Законом Ставропольского края от 28 декабря 2005 г. N 74-кз "О внесении изменения в статью 7 Закона Ставропольского края "О некоторых вопросах государственной гражданской службы Ставропольского края" к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих установлены следующие квалификационные требования:

1) для замещения должностей гражданской службы высшей группы - не менее шести лет стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

2) для замещения должностей гражданской службы главной группы - не менее четырех лет стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

3) для замещения должностей гражданской службы ведущей группы - не менее двух лет стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности;

4) для замещения должностей гражданской службы старшей группы - не менее трех лет стажа работы по специальности;

5) для замещения должностей гражданской службы младшей группы - без предъявления требований к стажу.

6. Наряду с уровнем профессионального образования, стажем государственной службы или стажем (опытом) работы по специальности гражданскому служащему объективно необходимы профессиональные знания и навыки. Часть 6 комментируемой статьи предусматривает, что

квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, определяются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 содержит в том числе поручение руководителям федеральных государственных органов обеспечить:

а) издание нормативных актов федеральных государственных органов об установлении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, с учетом функций, определенных положениями об этих органах;

б) включение квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, в должностные регламенты федеральных гражданских служащих.

Такие требования могут предъявляться к уровню знания иностранного языка, наличию навыков работы на компьютере, в том числе умению использовать ресурсы сети Интернет и др. Так, в системе МИД России к гражданским служащим предъявляются дополнительные требования по владению на достаточно высоком уровне иностранными языками. Согласно п. 5 Приказа МИД России от 14 марта 2001 г. N 2467 "Об утверждении Положения о порядке приема в МИД России выпускников высших учебных заведений, впервые поступающих на государственную службу" кандидаты на замещение должностей государственных служащих МИД России из числа выпускников вузов должны владеть как минимум двумя иностранными языками, причем уровень владения ими должен быть подтвержден государственным экзаменом по программе лингвистических вузов.

Следует обратить внимание на недопустимость включения требований об уровне и тем более профиле профессионального образования в нормативные акты государственных органов об установлении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Речь может идти о квалификационных требованиях только к знаниям и навыкам, так как ч. 3 и 4 комментируемой статьи четко установлены требования к образовательному уровню. Хотя в основном в государственных органах приняты такие нормативные акты, исходя из правильного понимания данной нормы, в ряде государственных органов, к сожалению, весьма вольно ее истолковали, что выразилось во включении в соответствующие приказы и распоряжения требований, устанавливающих специализацию (профиль) высшего и среднего профессионального образования, что данным Законом не предусмотрено. В иных федеральных органах исполнительной власти лишь этим и ограничились, указав только должности и "соответствующие" им специализации профессионального образования.

В числе требований к профессиональным знаниям и навыкам гражданских служащих федерального государственного органа, замещающих, например, должности категории "специалисты" ведущей и старшей групп, могут быть установлены следующие:

1) знание Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, иных нормативных правовых актов в рамках компетенции данного органа, структуры и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, передового отечественного и зарубежного опыта в сфере своей служебной деятельности, основ организации прохождения гражданской службы, служебного распорядка данного органа, порядка работы со служебной информацией, форм и методов работы с применением автоматизированных средств управления, правил деловой этики, основ делопроизводства, правил и норм охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты;

2) навыки организации и обеспечения выполнения задач, квалифицированного планирования работы, анализа и прогнозирования, коммуникаций, организации работы по эффективному взаимодействию с организациями, иными государственными органами, эффективного планирования рабочего времени, владения компьютерной и другой оргтехникой, владения необходимым программным обеспечением, систематического повышения своей квалификации, эффективного сотрудничества с коллегами, ведения конструктивного диалога, сбора и систематизации информации в установленной сфере деятельности, работы со служебными документами, подготовки делового письма, адаптации к новой ситуации и принятия новых подходов в решении поставленных задач, реализации решений в рамках служебной компетенции, недопущения личностных конфликтов.

Глава 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ (СТАТУС) ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

Статья 13. Гражданский служащий

Комментарий к статье 13

Определение ключевого понятия Закона, раскрываемого содержанием комментируемой статьи, - "гражданский служащий" - исходит из определения понятия и содержания гражданской службы (см. комментарий к ст. 3). Основная характерная особенность служащего в этой сфере состоит в специфике его профессиональной деятельности - объектом воздействия гражданского служащего является человек, гражданское общество, институты гражданского общества, социальные процессы, участие в управленческих отношениях различной степени социальной значимости и масштабности. Другая особенность статуса гражданского служащего состоит в том, что он замещает должность гражданской службы, посредством которой определяются содержание и границы воздействия гражданского служащего на указанные объекты в процессе служебной деятельности.

Закрепление понятия "гражданский служащий" нормой комментируемой статьи принципиально важно не только для правового статуса этой широкой социальной группы, но и для восстановления российских исторических традиций - "чести в службе Отечеству".

Впервые под общим названием "служилые люди" этот правовой институт и группа людей, состоящих на службе у Русского государства, упоминаются в XV в. Служилые люди (дворяне) владели земельными наделами (поместьями) под условием выполнения поручений сюзерена (великого князя, царя) - "несение службы". Эта категория людей по степени приближенности к монарху и выполняемым функциям делилась на несколько иерархических групп. Высшую группу служилых людей составляли думные чины: думные бояре, думные дворяне и окольничьи, думные дьяки. В привилегированном отношении находилась особая категория людей, обслуживающих монарха, - дворцовые чины ("путные дворяне"). В следующую категорию входили чины московские - стольники, конюшенные, стряпчие, постельники, жильцы и дворяне московские. Далее шли служилые люди местного управления ("чины уездные"), которые состояли из городских дворян и детей боярских, образующих основной командный состав феодального дворянского ополчения (войска). Органом управления их службой было специальное ведомство - Разрядный приказ (от слова "разряд" - разделение общего на части по значению).

Прохождение службы служилых людей регламентировалось Уложением о службе 1556 г. С XVI в. в России появляется новая категория служилых людей, которых набирали "по прибору" (по набору) и за службу давали не поместье, а хлебное жалованье, одежду и обувь, "доспехи и снаряжение". К этой категории относились: воротники, стрельцы, пушкарки, городовые, казаки. Термин "служилые люди" вышел из обращения в связи с реформами Петра I: организацией регулярной армии, профессионального чиновничества. Вместо него стал употребляться термин "чиновник", т.е. "служащий государю и жалованный чином" (степенью служебного значения, достоинства, класса по Табели о рангах). Нормативным актом был Устав о службе гражданской по определению от Правительства <1>. Регламентировалось все, даже одежда (фасон, цвет, арматура мундира) "расписанием, в какие дни в какой быть форме".

<1> Свод законов Российской империи. Книга первая. Т. III. СПб., 1910. С. 3 - 176.

В советское время термин "служащие" стал употребляться наравне с термином "рабочие", а в семантическом значении низведен до "работающий по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания, но не на производстве" <1>. Это диктовалось существовавшей системой работы с кадрами партийного и государственного аппарата, входившими в "номенклатуру" должностей, назначение на которые осуществлялось высшей инстанцией в персональном порядке.

<1> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1981. С. 651.

Номенклатура советских служащих состояла из детально разработанного и действовавшего на протяжении длительного времени негласного перечня наиболее важных ключевых должностей, кандидатуры на замещение которых предварительно рассматривались и утверждались партийными комитетами - от районных (городских) до центрального включительно. Кроме основной велась так называемая "учетно-контрольная" деятельность - при назначении на другие должности ("второго уровня"), остающиеся также в поле зрения партийных комитетов. Номенклатурные кадры постоянно пополнялись за счет выпускников Академии общественных наук, Высшей партийной и Заочной высшей партийной школ при ЦК КПСС, республиканских и межобластных высших партийных школ, советско-партийных школ. Комсомольские и профсоюзные работники из числа коммунистов для занятия номенклатурных должностей обучались в Высшей комсомольской школе при ЦК ВЛКСМ и Высшей школе профсоюзного движения. Лица, окончившие указанные учебные заведения, распределялись на номенклатурные должности, включая выборные. Кроме того, руководящий управленческий персонал пополнялся за счет наиболее активной, политически подготовленной, обладающей организаторскими

способностями части специалистов народного хозяйства и выпускников других государственных вузов и техникумов.

Нормативной базой гражданской службы тогда были Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, КЗоТы союзных республик и даже Постановление Комиссии советского контроля при СНК Союза ССР от 4 июня 1936 г. N 988 "О рассмотрении жалоб трудящихся", в котором устанавливались требования к советским служащим: возрастной, образовательный ценз, стаж работы по специальности, порядок прохождения испытательного срока.

В 1989 - 1992 гг. союзная система работы с номенклатурными кадрами была упразднена. Формирование новой российской государственности и новой кадровой политики на всех уровнях управления - федеральном, местном, отраслевом - проходило в сложных условиях и сталкивалось с рядом проблем. Наиболее острыми проблемами являлись и сохраняются в настоящее время: организационная нестабильность государственных структур; недостатки нормативно-правового регулирования статуса и служебной деятельности государственных служащих; отсутствие единой государственной кадровой политики; снижение престижа государственной службы; слабая профессиональная подготовленность и некомпетентность значительной части государственных служащих, особенно в управленческих, правовых, финансово-экономических и кадровых вопросах; коррумпированность государственного аппарата.

Мировой опыт показывает, что часть указанных недостатков может устранить хорошо налаженная гражданская служба - основная гарантия устойчивости и эффективности государственного аппарата. Обеспечение единства системы гражданской службы на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ невозможно и без соблюдения единства правовой терминологии, ключевым звеном которой является понятие "гражданский служащий" Российской Федерации как правопреемник и продолжатель дела российских "служилых людей" и чиновников Российской империи, служащих аппарата власти и управления советского периода.

Согласно определению дефинитивной нормы ч. 2 комментируемой статьи гражданский служащий - это физическое лицо, обладающее гражданством Российской Федерации, назначенное в установленном нормативными актами порядке на должность гражданской службы и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней обязанностей и прав.

Все граждане России в соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ имеют равный доступ к гражданской службе. Это положение соответствует требованиям п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.), согласно которому каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе. Это означает равное право всех граждан России на занятие любой должности гражданской службы в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Не допускается установление при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений для граждан, помимо установленных законом.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Вопросы гражданства регулируются Федеральным законом от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" (в ред. от 18 июля 2006 г.) <1>. Гражданство - основополагающий элемент правового статуса личности. Объем прав и обязанностей того или иного лица в значительной мере зависит от наличия или отсутствия гражданства. В полном объеме оно принадлежит гражданам государства.

<1> СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031; 2003. N 46 (ч. 2). Ст. 4447; 2004. N 45. Ст. 4377; 2006. N 2. Ст. 170, N 31 (ч. 1). Ст. 3420.

В комментируемой статье ничего не говорится об условиях, когда гражданин Российской Федерации не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Следует иметь в виду, что в п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона предусматривается, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях: выхода из гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства другого государства или в случае наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (в ред. от 11 ноября 2003 г.) <1> иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Однако они вправе поступить на военную службу по контракту или поступить на работу в

Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

<1> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032; 2003. N 46 (ч. 1). Ст. 4437.

Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" военная служба определяется как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой в том числе и иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Прохождение военной службы иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляется по контракту только на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами. При этом данный Закон определяет, что контракт о прохождении военной службы заключается с иностранным гражданином сроком на пять лет.

Таким образом, в вопросе о гражданстве лиц, находящихся на гражданской службе, Закон N 79-ФЗ занимает значительно более жесткую позицию по сравнению с законодательством о военной службе.

Гражданским служащим может быть лишь гражданин, добровольно "взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы". Это положение соответствует ст. 37 Конституции РФ и ст. 4 ТК, установившим запрет принудительного труда в Российской Федерации. Юридический факт принятия гражданином России обязательств прохождения гражданской службы подтверждается его заявлением на имя уполномоченного руководителя государственного органа с просьбой о назначении на искомую должность гражданской службы, изданием акта государственного органа о назначении и закрепляется подписанием сторонами служебного контракта.

При назначении гражданина на должность гражданской службы заключается служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон (см. комментарий к ст. 23). Закрепление согласительной процедуры между представителем нанимателя и гражданином (гражданским служащим) соответствует положениям Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина (ст. 37 и др.). Право гражданина свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; запрет принудительного труда; право на труд в надлежащих условиях с достойным вознаграждением и многое другое обеспечивается в сфере гражданской службы заключением служебного контракта между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу или находящимся на гражданской службе.

Гражданский служащий осуществляет "профессиональную служебную деятельность", т.е. такую, которая осуществляется на постоянной основе и для выполнения которой требуются специальные знания и навыки. В силу этого в Законе закреплены требования, предъявляемые к уровню и виду образования, профессиональному стажу, знаниям и навыкам лиц, претендующих на занятие должности гражданской службы (см. комментарий к ст. 12). На повышение профессионализма и компетентность гражданских служащих направлены профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих (см. комментарии к ст. 62, 63).

Постоянный характер осуществления гражданским служащим служебной деятельности обеспечивается заключением служебного контракта в соответствии с актом о назначении на должность. В комментируемой статье и ст. 26 Закона определяется, что служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы.

В комментируемой статье не определяется форма акта о назначении на должность гражданской службы. Представители нанимателя (их уполномоченные представители) производят назначение на должность гражданской службы правовыми актами в соответствии с административно-правовым статусом государственного органа. Так, назначения на отдельные высшие должности гражданской службы осуществляются указами Президента РФ; назначения на должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств (за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ) и ряд других должностей гражданской службы производятся распоряжениями Правительства РФ. На многие должности гражданской службы субъектов РФ соответствующие лица назначаются указами (постановлениями), распоряжениями высших должностных лиц субъектов РФ. Однако основная часть корпуса гражданских служащих назначается на должность федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ приказами руководителей государственных органов.

В комментируемой статье предусматривается, что гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы и "...получает денежное содержание". Денежное содержание является основным средством материального обеспечения гражданского служащего и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы (см. комментарий к ст. 50).

Денежное содержание в зависимости от финансирования должности гражданской службы может выплачиваться за счет средств федерального бюджета или за счет средств бюджета субъекта РФ. Порядок формирования, утверждения и исполнения этих бюджетов регламентирован ст. 114 и 132 Конституции РФ и БК. При этом в статью расходной части бюджета на содержание государственного аппарата наряду с денежным вознаграждением включаются расходы на компенсационные выплаты и предоставление социальных услуг. Тем самым в комментируемой статье закреплено положение, устраняющее опасность экономического "давления" на государственный аппарат со стороны частного капитала, предпринимательских организаций, коммерческих банков и иных негосударственных структур.

Только централизованное, устанавливаемое федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ финансирование денежного содержания гражданских служащих, других многочисленных и разноплановых потребностей органов государственной власти (строительство, ремонт служебных помещений, зданий и сооружений; приобретение, эксплуатация и ремонт транспорта, оргтехники, средств связи и информационных систем и т.п.) в состоянии оградить органы государственной власти от влияний частных коммерческих, финансовых и предпринимательских структур, создать заслон их лоббированию и коррумпированности, унифицировать на должностном уровне механизм государственного управления.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закона государственным наймодателем для федеральных гражданских служащих является Российская Федерация, а для гражданских служащих субъектов РФ - соответствующий субъект РФ. Это значит - служить не органу, а государству. Это также, в частности, означает, что федеральными гражданскими служащими считаются служащие как центрального аппарата федеральных органов государственной власти, так и их территориальных органов, создаваемых в регионах для осуществления полномочий федеральных органов власти (ст. 78 Конституции РФ).

Гражданскими служащими РФ признаются также служащие органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 10 мая 2007 г.) <1> республики в составе Российской Федерации самостоятельно решают вопросы определения круга гражданских служащих, учреждая замещаемые ими должности в соответствующих государственных органах своего уровня.

<1> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; 2002. N 19. Ст. 1792; 2003. N 27. Ст. 2709; 2004. N 50. Ст. 4950; 2006. N 1. Ст. 13, N 29. Ст. 3124, N 31. Ст. 3427; 2007. N 10. Ст. 1151, N 13. Ст. 1464, N 18. Ст. 2117.

В ряде республик учреждены посты президентов, неоднократно менялись системы министерств, ведомств и других органов государственной власти. Системы органов государственной власти субъектов РФ создаются с учетом федеральных принципов организации представительных и исполнительных органов власти, закрепленных в Конституции РФ основ конституционного строя РФ.

Федеральным законодательством определен примерный перечень департаментов, управлений, комитетов, отделов и других структур органов государственной власти областной, краевой, городской (Москва, Санкт-Петербург) администрации. Наряду с этим субъектами РФ создаются управленческие структуры, отражающие региональные особенности того или иного субъекта РФ. Однако служащие всех этих структур, занимающие должности гражданской службы, признаются гражданскими служащими.

Статья 14. Основные права гражданского служащего

Комментарий к статье 14

1. Права гражданского служащего, корреспондируемые его обязанностям, составляют важнейший элемент в системе юридических норм, определяющих правовое положение (статус) данного субъекта правоотношений. Комментируемая статья определяет основные права гражданских служащих, которые в равной мере распространяются на федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов РФ.

Реализация прав федерального гражданского служащего обеспечивается на основе федерального законодательства руководителем федерального государственного органа, лицом, замещающим государственную должность РФ, либо представителем этого органа или лица. При этом реализация прав гражданского служащего субъекта РФ обеспечивается на основе федерального законодательства руководителем государственного органа субъекта РФ, лицом, замещающим государственную должность субъекта РФ, либо представителем указанных руководителя или лица. Исходя из этого и целей правоприменительного толкования данного Закона, основные права гражданских служащих можно условно разделить на следующие две группы.

К первой группе целесообразно отнести права, которые должны реализоваться представителем нанимателя или уполномоченным им лицом на основе действующего законодательства напрямую и в полном объеме независимо от усмотрения этого нанимателя или уполномоченного им лица. В этом случае при невыполнении или неполном исполнении указанных прав представитель нанимателя или уполномоченное им лицо несет установленную законодательством ответственность. Например, установленный гражданскому служащему должностной месячный оклад денежного содержания должен быть выплачен в срок и в полном объеме.

Ко второй группе можно отнести права, объем и полнота которых в каждом конкретном случае могут быть скорректированы на основе соответствующего документа организационного характера (положения, регламента, указания, приказа, распоряжения), утвержденного представителем нанимателя или уполномоченным им лицом. Для примера, премия за выполнение особо важного задания устанавливается не всем гражданским служащим государственного органа, а только тем, кто принимал участие в выполнении этого задания. Круг таких гражданских служащих определяется представителем нанимателя или уполномоченным им лицом на основе предложений руководителей структурных подразделений государственного органа.

Закон нормой п. 1 ч. 1 комментируемой статьи требует от представителя нанимателя решения вопросов по созданию для гражданских служащих надлежащих как организационных, так и технических условий. Данное право гражданского служащего, как правило, трактуется с точки зрения создания для него безопасных и здоровых условий повседневного труда и нормальной социально-психологической обстановки, чтобы было не только удобно физически, но и комфортно психологически осуществлять профессиональную служебную деятельность, достигая необходимой результативности. При этом ориентирами в создании надлежащих материально-технических условий для выполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей служат нормы трудового права с учетом специфических особенностей управленческого труда.

В широком смысле под материально-техническими условиями для выполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей следует понимать совокупность ресурсов, необходимых для обеспечения деятельности в государственном органе, а также вспомогательные работы и услуги, обеспечивающие их деятельность - транспортные услуги, услуги связи, почтовые услуги, организация питания, т.е. не относящиеся к основной деятельности государственного органа.

К материально-техническим ресурсам следует относить:

- компьютеры, оргтехнику, комплектующие и расходные материалы к ним;
- бытовую технику, запасные части и расходные материалы к ним;
- мебель и предметы интерьера;
- канцелярские товары и офисные принадлежности;
- хозяйственные материалы и инвентарь, спецодежду и инструменты;
- программные продукты, литературу, периодические издания;
- средства безопасности;
- транспортные средства и запасные части к ним, а также горюче-смазочные материалы и расходные материалы для транспортных средств;
- другие материалы, работы, услуги, не относящиеся к основной деятельности.

Задачи создания надлежащих условий деятельности можно разделить на следующие уровни:

- вся гражданская служба;
- государственный орган в целом;
- структурное подразделение государственного органа;
- подразделение структурного подразделения государственного органа;
- отдельный гражданский служащий.

В каждом государственном органе могут устанавливаться дифференцированные нормативы организационно-технического обеспечения надлежащих условий на уровне каждого гражданского служащего в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, функциональной специфики выполняемой деятельности, особенностей режима гражданской службы и прочих показателей.

Реализация Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)", утв. Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336) <1>, в отношении создания материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы выявила значительные недостатки в этом направлении, в частности отсутствие законодательно утвержденных классификаций, нормативов, стандартов, количественных и стоимостных лимитов обеспечения материально-техническими ресурсами государственных органов и соответственно гражданских служащих. Так, в настоящее время установлен лишь норматив общей площади на одного гражданского служащего, который составляет в соответствии с правительственными решениями девять квадратных метров. Среди стандартов на мебель установлен норматив на высоту рабочего стола - 75 см. В настоящее время требуется кардинальный пересмотр системы материально-технического обеспечения гражданских служащих.

<1> СЗ РФ. 2002. N 47. Ст. 4664; 2004. N 47. Ст. 4634; 2005. N 51. Ст. 5514 (срок реализации Программы продлен на 2006 - 2007 гг. Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г. N 1437).

К организационным мероприятиям обеспечения надлежащих условий для гражданского служащего следует отнести подготовку и принятие нормативных правовых актов, положений, инструкций, рекомендаций, методических указаний, обеспечивающих эти условия. Нормативными правовыми актами, необходимость разработки и утверждения которых вытекает из Закона N 79-ФЗ, являются административные регламенты государственного органа, определяющие внутреннюю деятельность данного органа, взаимодействие государственных органов между собой, исполнение государственным органом государственных функций и предоставления государственных услуг, а также положения об этих органах, должностные регламенты гражданских служащих, правила внутреннего служебного распорядка в государственном органе и т.п. Немалая роль в организационно-техническом обеспечении деятельности гражданских служащих принадлежит распорядительным актам локального характера.

В п. 2 ч. 1 комментируемой статьи предусмотрено право гражданского служащего на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста.

Данное право вытекает из существа служебной деятельности гражданского служащего и имеет направленность на успешное осуществление этой деятельности. Являясь неотъемлемой предпосылкой четкого исполнения гражданским служащим должностных обязанностей, это право призвано обеспечить его нормальную профессиональную деятельность.

Важное значение этому праву придает то обстоятельство, что исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом относится к основным обязанностям гражданского служащего (ст. 15 Закона). Гражданин, поступающий на гражданскую службу, и гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа (ч. 3 ст. 23 Закона).

Должностной регламент гражданского служащего - один из основных документов, в соответствии с которым осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Этот документ утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. Содержание должностного регламента определяется в ст. 47 Закона. Этот документ включает в себя квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности; должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей; перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения; перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений, и другие вопросы.

Право гражданского служащего на ознакомление с должностным регламентом важно также с точки зрения того, что результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении.

В числе иных (помимо должностного регламента) документов, на ознакомление с которым гражданский служащий имеет право, следует назвать служебный распорядок государственного органа. Служебный распорядок определяется нормативным актом государственного органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха. В ст. 56 Закона служебная дисциплина определяется как обязательное соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента.

Право на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности гражданского служащего, предусматривает также ознакомление с инструкциями по делопроизводству, правилами работы со служебной информацией, справочниками по подготовке нормативных правовых актов и т.д.

Ознакомление гражданского служащего с этими актами является не только его правом, но и условием надлежащего исполнения им своих обязанностей, соблюдения служебной дисциплины. Оно создает также предпосылки для реализации таких защитных норм права, как, к примеру, запрет требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом (ч. 7 ст. 24 Закона).

Данному праву гражданского служащего корреспондирует обязанность представителя нанимателя, которая реализуется при заключении служебного контракта. Согласно ч. 6 ст. 26 Закона при заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению возложенных на него должностных обязанностей.

В п. 3 ч. 1 комментируемой статьи конкретизируется содержание социальных прав гражданских служащих, которые непосредственно закреплены за ним. К таким социальным правам относятся право на:

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени;
- предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней;
- предоставление ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков (ст. 45, 46 Закона).

В п. 4 ч. 1 комментируемой статьи предусмотрено, что гражданский служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты, которые предусмотрены как данным Законом, так и иными нормативными правовыми актами РФ и служебным контрактом.

К таким выплатам можно отнести денежное содержание (денежное вознаграждение), которое выплачивается федеральным гражданским служащим за счет средств федерального бюджета, государственным служащим субъекта РФ за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ.

Под денежным вознаграждением понимается совокупность окладов (должностной оклад и оклад за классный чин), надбавок к нему, премий по результатам служебной деятельности и других выплат лицам, замещающим государственные должности.

Под денежным содержанием гражданского служащего понимается должностной оклад, месячный оклад в соответствии с присвоенным классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего, а также иные дополнительные выплаты.

Гражданские служащие в связи с исполнением должностных обязанностей имеют право и на иные выплаты в соответствии с:

- федеральными законами, например Законом РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" (в ред. от 22 августа 2004 г.) <1>;

<1> СЗ РФ. 1997. N 41. Ст. 4673; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700, N 46 (ч. 2). Ст. 4449; 2004. N 27. Ст. 2711, N 35. Ст. 3607.

- иными нормативными правовыми актами, например: гражданским служащим, имеющим высшее юридическое образование, в основные служебные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, ежемесячная надбавка за особые условия гражданской службы может устанавливаться в размере до 70% должностного оклада (п. 2 Указа Президента РФ от 8 мая 2001 г. N 528 "О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов" <1>); Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 г. N 665 "Об установлении ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы руководителям федеральных органов исполнительной власти, не входящим в состав Правительства Российской Федерации, руководителям государственных органов Правительства Российской Федерации, государственных органов при Правительстве Российской Федерации, государственных органов федеральных органов исполнительной власти и

государственных органов при федеральных органах исполнительной власти" <2> руководителям федеральных органов исполнительной власти, не входящим в состав Правительства РФ (за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ), а также руководителям государственных органов Правительства РФ и государственных органов при Правительстве РФ ежемесячная надбавка за особые условия государственной службы установлена в размере 200% их должностного оклада.

<1> СЗ РФ. 2001. N 20. Ст. 2000.

<2> СЗ РФ. 2002. N 37. Ст. 3528.

По видам гражданской службы оплата служебной деятельности производится дифференцированно.

Денежное содержание гражданского служащего также соотносимо с денежным довольствием или денежным содержанием государственных служащих иных видов государственной службы.

Денежное содержание является основой стимулирования служебной деятельности гражданского служащего и обеспечивает ему и его семье надлежащее качество жизни.

В соответствии с п. 5 ч. 1 комментируемой статьи гражданский служащий может запрашивать и получать необходимые для исполнения своих должностных обязанностей информацию и материалы, пользоваться ими, а также применять в процессе своей служебной деятельности.

Реализация положения о праве гражданского служащего на получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, лежит в плоскости полноты и качества разработки в первую очередь административного регламента деятельности государственного органа. От того, насколько полно в этом документе будут прописаны все технологические условия как внутренней организации государственного органа, так и взаимодействия государственных органов между собой по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг, зависят качество и количество используемых гражданским служащим информации и материалов.

Реализация права гражданского служащего на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа во многом зависит не столько от инициативности самого гражданского служащего, сколько от созданного в государственном органе и его структурных подразделениях социально-психологического климата, стимулирующего данного служащего на действия в этом направлении.

В соответствии с п. 6 ч. 1 комментируемой статьи гражданский служащий обладает правом доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений. Данное право не является абсолютным. Для его реализации предусмотрен определенный порядок. Доступ гражданских служащих к государственной тайне устанавливается, как и для других граждан и должностных лиц, в соответствии с положениями Закона РФ "О государственной тайне" и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, связанные с защитой государственных секретов и иных охраняемых законом сведений. Перечень должностей федеральной гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии со ст. 22 Закона N 79-ФЗ определяется Президентом РФ.

Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утв. Постановлением Правительства РФ 28 октября 1995 г. N 1050 (в ред. от 15 ноября 2004 г.) <1>, установлено, что в государственных органах могут разрабатываться ведомственные инструкции, которые при согласовании их в установленном порядке утверждаются руководителями этих органов.

<1> СЗ РФ. 1997. N 43. Ст. 4987; 2004. N 47. Ст. 4658.

В соответствии с Законом РФ "О государственной тайне" в отношении гражданского служащего с его письменного согласия проводятся проверочные мероприятия полномочными органами. При этом заключение служебного контракта с гражданским служащим до окончания проверочных мероприятий не допускается.

Основанием для отказа гражданину в допуске к государственной тайне в соответствии с законодательством являются:

- признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным, нахождение его под судом или следствием за государственные или иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;

- наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно утвержденному в установленном порядке перечню;

- постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление ими документов для выезда на постоянное место жительства в другие государства;

- выявление в результате проведения проверочных мероприятий действий оформляемого лица, создающих угрозу безопасности Российской Федерации;

- уклонение от проверочных мероприятий и (или) сообщение заведомо ложных анкетных данных.

Допуск гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, оформляется распорядительным актом представителя нанимателя.

Предусмотренное п. 7 ч. 1 комментируемой статьи право доступа в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации необходимо гражданскому служащему при осуществлении задач и функций, возложенных на государственный орган. Данное право необходимо гражданскому служащему в целях участия в работе государственных комиссий, рабочих групп, а также участия в служебных совещаниях, выполнения служебных заданий. Данное право реализуется административным регламентом государственного органа, положением об этом органе, должностным регламентом, другими актами государственного органа, а также наличием у гражданского служащего служебного удостоверения установленного образца.

Особый статус в отношении доступа в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации имеют отдельные гражданские служащие, наделенные правом государственного контроля и надзора по перечню этих должностей в соответствии с КоАП и другими федеральными законами.

Право гражданского служащего (п. 8 ч. 1 комментируемой статьи) на ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов реализуется обязанностью представителя нанимателя создавать все необходимые условия для обеспечения гласности и объективности в оценке его служебной деятельности, объявлять о поощрениях гражданского служащего в приказах или иных актах государственного органа, а о дисциплинарном взыскании - под его роспись. Кроме того, данное право гражданского служащего реализуется также в соответствии с положениями ст. 23, 42, 48, 58, 59 Закона при заключении с ним служебного контракта, прохождении аттестации, применении дисциплинарного взыскания, проведении служебной проверки.

Данное право является формой защиты гражданского служащего от необоснованных действий в отношении его со стороны должностных лиц государственного органа.

Гражданский служащий в соответствии с Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609 имеет право:

- получать полную информацию о своих персональных данных и обработке этих данных;

- осуществлять свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право получать копии любой записи, содержащей его персональные данные, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

- требовать исключения или исправления неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением закона. При отказе представителя нанимателя или уполномоченного им лица исключить или исправить его персональные данные гражданский служащий имеет право заявить представителю нанимателя или уполномоченному им лицу в письменной форме о своем несогласии, обосновав соответствующим образом такое несогласие. Персональные данные оценочного характера гражданский служащий имеет право дополнить заявлением, выражающим его собственную точку зрения;

- требовать от представителя нанимателя или уполномоченного им лица уведомления всех лиц, которым ранее были сообщены неверные или неполные персональные данные о нем, обо всех произведенных в них изменениях или исключениях из них;

- обжаловать в суд любые неправомерные действия или бездействие представителя нанимателя или уполномоченного им лица при обработке и защите его персональных данных.

Право на ознакомление с материалами своего личного дела является индивидуальным правом гражданского служащего, поэтому с этим личным делом могут быть ознакомлены его родственники, а также посторонние. Личное дело без письменного согласия гражданского служащего не может быть направлено на ознакомление в другой государственный орган, за исключением случаев, установленных федеральным законом. При этом гражданский служащий вправе уполномочить на ознакомление со своим личным делом другого гражданского служащего, адвоката, представителя профессиональных интересов гражданских служащих данного государственного органа.

Реализация права на защиту сведений (п. 9 ч. 1 комментируемой статьи) опирается на положения ст. 42 Закона N 79-ФЗ, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты.

Непосредственно данным Законом установлено, что защита персональных данных гражданского служащего от неправомерного их использования или утраты обеспечивается государственным органом. При этом гражданский служащий, виновный в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и передачу персональных данных другого гражданского служащего, несет дисциплинарную и иную установленную федеральным законом ответственность.

Кроме того, Закон не допускает использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего для установления или определения его платежеспособности, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных или религиозных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609 персональные данные, внесенные в личное дело гражданского служащего, иные сведения, содержащиеся в этом личном деле, отнесены к сведениям конфиденциального характера (за исключением сведений, которые в установленных федеральными законами случаях могут быть опубликованы в средствах массовой информации), а в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, - к сведениям, составляющим государственную тайну.

Обязанность обеспечения защиты учетных данных о гражданском служащем от несанкционированного доступа и копирования в государственном органе возлагается на кадровую службу этого органа.

Гражданские служащие, уполномоченные на ведение и хранение личных дел гражданских служащих, могут привлекаться в соответствии с законодательством РФ к дисциплинарной и иной ответственности за разглашение конфиденциальных сведений, содержащихся в личном деле гражданского служащего, а также за иные нарушения порядка ведения личного дела гражданского служащего, установленного Положением о персональных данных госслужащего.

Личное дело гражданского служащего, содержащее сведения, составляющие государственную тайну, хранится кадровой службой соответствующего государственного органа согласно законодательству РФ о государственной тайне.

Право гражданского служащего на должностной рост на конкурсной основе предусмотрено п. 10 ч. 1 комментируемой статьи. Данное право может быть реализовано посредством участия в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, который проводится в соответствии со ст. 22 Закона и Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации", или назначения гражданского служащего на должность гражданской службы без конкурса, которое осуществляется из кадрового резерва, сформированного на конкурсной основе (ст. 22 Закона).

В соответствии со ст. 64 Закона кадровый резерв формируется для замещения:

- 1) вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- 2) вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- 3) должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ.

Обеспечение должностного роста гражданских служащих является частью кадровой работы (ст. 44 Закона), а содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе - приоритетным направлением формирования кадрового состава гражданской службы (ст. 60 Закона).

Для должностного роста гражданского служащего необходимо наличие определенных профессиональных и личностных качеств, уровня образования, соответствие установленным квалификационным требованиям.

Карьера гражданского служащего состоит из должностного роста по должностям гражданской службы, а также - по классным чинам гражданской службы. В первом случае рост может осуществляться в пределах текущей группы должностей гражданской службы или вышестоящей группы должностей гражданской службы. Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы.

Любая форма должностного роста оформляется приказом руководителя государственного органа с указанием основания и приобщается к личному делу гражданского служащего.

Оказывая содействие должностному росту гражданских служащих, государственный орган формирует состав руководителей для всех структурных подразделений, содействует стабилизации кадрового состава и способствует повышению результативности труда.

В п. 11 ч. 1 комментируемой статьи определяется право гражданского служащего на профессиональную переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета. Отношения, связанные с реализацией данного права, регулируются прежде всего положениями данного Закона, принятыми на его основе нормативными правовыми актами (в частности, Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" <1>), а также законодательством об образовании, а в отношении гражданских служащих субъектов РФ также и региональным законодательством.

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 203.

Закрепленное данной нормой право реализуется путем направления гражданских служащих на повышение квалификации, профессиональную переподготовку или стажировку за счет средств бюджетов различных уровней.

На федеральном уровне средства на указанные цели выделяются в федеральном бюджете в соответствии с Указами Президента РФ от 7 февраля 1995 г. N 103 "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих" (в ред. от 10 января 2003 г.) <1> и от 3 сентября 1997 г. N 983 "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих" (в ред. от 8 августа 2001 г.) <2>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 7. Ст. 513, N 33. Ст. 3358; 1998. N 38. Ст. 4782; 2001. N 49. Ст. 4611; 2003. N 3. Ст. 207. Документ утрачивает силу с 1 января 2008 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474.

<2> СЗ РФ. 1997. N 36. Ст. 4131; 2001. N 17. Ст. 1690, N 33 (ч. 2). Ст. 3438. Документ утрачивает силу с 1 января 2008 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474.

На уровне субъектов РФ данный вопрос регулируется законодательством субъектов РФ.

Право гражданского служащего, предусмотренное п. 12 ч. 1 комментируемой статьи, на членство в профессиональном союзе и объединение в представительные органы гражданских служащих гарантировано Конституцией РФ и реализуется законодательством о профессиональных союзах, в частности ст. 9 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" <1>, который обеспечивает свободное осуществление профсоюзами своих уставных задач, запрещение дискриминации по признаку членства в профсоюзах, запрет преследования за профессиональную деятельность.

<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 148.

Каждый гражданский служащий имеет право по своему выбору создавать без предварительного на то разрешения профсоюзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов государственной власти, представителя нанимателя, политических партий и других общественных объединений.

Вместе с тем Закон ограничивает деятельность гражданских служащих в профсоюзах. Так, ч. 4 ст. 15 установлено, что гражданский служащий, замещающий должность категории "руководители" высшей группы, 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. Это не означает необходимость приостановления своего членства в профессиональном союзе. Однако этот гражданский служащий обязан отказаться от избрания его в выборный профсоюзный орган государственного органа, в котором он замещает эту должность, а также быть представителем выборного профсоюзного органа, в частности, при рассмотрении индивидуального служебного спора между представителем нанимателя и гражданским служащим, являющимся стороной служебного спора, в комиссии государственного органа по служебным спорам.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается замещать должность гражданской службы в случае избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе (см. комментарий к ст. 17).

Определенные требования Законом установлены также к служебному поведению гражданского служащего в отношении деятельности профессиональных союзов. В соответствии с п. 4 и 7 ч. 1 ст. 18 гражданский служащий обязан не оказывать предпочтение каким-либо профессиональным союзам, а также общественным и религиозным объединениям,

профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам, а также соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений профессиональных союзов, а также политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций.

Гражданский служащий, замещающий должность категории "руководители", обязан в соответствии с ч. 2 ст. 18 Закона не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности профессионального союза данного государственного органа, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Гражданскому служащему запрещается в соответствии с п. 12 и 15 ч. 1 ст. 17 Закона использовать должностные полномочия в интересах профессиональных союзов, а также политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности, прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора, а профессиональным союзам в этих случаях соответственно организовывать и проводить забастовки гражданских служащих данного государственного органа. Нарушение гражданским служащим данных запретов влечет в каждом случае в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 33 Закона прекращение с ним служебного контракта, освобождение его от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы.

Профессиональные союзы не вправе вмешиваться в деятельность государственного органа по выполнению возложенных на него задач и функций. При этом они могут вносить представителю нанимателя предложения по вопросам прохождения гражданской службы и деятельности государственного органа, которые носят рекомендательный характер. Это касается, в частности, реализации ст. 38 Закона, в соответствии с которой представитель нанимателя в письменной форме информирует выборный профсоюзный орган данного государственного органа о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим (см. комментарий к ст. 38).

Деятельность гражданского служащего, являющегося членом выборного профсоюзного органа государственного органа или представителем выборного профсоюзного органа, регулируется ст. 70 Закона и законодательством о профессиональных союзах.

Пункт 13 ч. 1 комментируемой статьи закрепляет право гражданского служащего на рассмотрение индивидуального служебного спора. Индивидуальный служебный спор - неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров. Индивидуальные служебные споры разрешаются специальной комиссией государственного органа (комиссия по служебным спорам) в порядке, установленном ст. 70 Закона, либо судом общей юрисдикции в соответствии с нормами гражданского процессуального законодательства РФ.

В соответствии с п. 14 ч. 1 комментируемой статьи гражданский служащий имеет право на проведение служебной проверки по его письменному заявлению. Как правило, поводом для подобного обращения является привлечение гражданского служащего к дисциплинарной ответственности, однако Закон не исключает и другие возможности проведения служебной проверки по инициативе гражданского служащего. Например, это может быть необходимость опровержения сведений, порочащих честь и достоинство гражданского служащего. Порядок проведения служебных проверок в отношении гражданских служащих, привлекаемых к дисциплинарной ответственности, определен в ст. 59 Закона (см. комментарий к ней).

Гражданский служащий согласно п. 15 ч. 1 комментируемой статьи имеет право на защиту своих прав и законных интересов во время нахождения на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения. При этом гражданский служащий может использовать все предусмотренные действующим законодательством механизмы государственной защиты своих прав, свобод и законных интересов. Так, гражданский служащий в случае нарушения его прав и законных интересов может обратиться к представителю нанимателя, в комиссию государственного органа по служебным спорам, в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган (к должностному лицу). Административное обжалование не ограничивает право гражданского служащего на обращение в иные государственные органы (например, в прокуратуру, Уполномоченному РФ при Европейском суде по правам человека - заместителю Министра юстиции РФ, уполномоченному по правам человека в субъекте РФ, в орган по управлению государственной службой). Судебная защита прав и законных интересов гражданского служащего осуществляется в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в ред. от 14 декабря 1995 г.) <1>.

<1> РГ. N 89. 1993; СЗ РФ. 1995. N 51. Ст. 4970.

В соответствии с п. 16 ч. 1 комментируемой статьи гражданский служащий имеет право на медицинское страхование в соответствии с данным Законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации. Данное положение отражает предусмотренный Концепцией реформирования государственной службы, утв. 15 августа 2001 г. Президентом РФ (официально не опубликована), переход от медицинского обслуживания к специальному медицинскому страхованию государственных служащих, замещающих должности государственной службы, и членов их семей, в том числе и после выхода государственного служащего на пенсию в связи с государственной службой.

Федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации, устанавливающий особенности медицинского страхования служащих различных видов государственной службы, в том числе и гражданских служащих, и направленный на обеспечение социальной защищенности и стабильности кадрового состава государственной службы, еще не принят, поэтому в настоящее время порядок и условия медицинского обеспечения гражданских служащих определяются общими нормативными правовыми актами в данной сфере. В то же время гражданские служащие имеют право на получение медицинской помощи в сети ведомственных учреждений здравоохранения при наличии таких учреждений по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения гражданского служащего.

Пункт 17 ч. 1 комментируемой статьи закрепляет право гражданского служащего на государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 52 Закона условия и порядок защиты гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей должны быть определены в специальном федеральном законе. В настоящее время они установлены лишь для отдельных категорий гражданских служащих. Статьей 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" (ред. от 22 августа 2004 г.) <1> к лицам, подлежащим государственной защите, отнесены работники контрольных органов Президента РФ, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, выявление и пресечение правонарушений, работники таможенных и налоговых органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ. Кроме того, в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 2 данного Закона Правительство РФ своим Постановлением от 31 декабря 2004 г. N 900 утвердило Перечень категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите <2>, в который включены должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, а также должностные лица контрольно-счетных органов, образуемых законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

<1> СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1455; 1998. N 30. Ст. 3613; 1999. N 2. Ст. 238; 2000. N 10. Ст. 1067; 2001. N 49. Ст. 4566; 2002. N 50. Ст. 4928; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 35. Ст. 3607.

<2> СЗ РФ. 2005. N 2. Ст. 158.

Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" предусматривает следующие виды государственной защиты:

1) применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях охраны жизни и здоровья защищаемых лиц, а также обеспечение сохранности их имущества;

2) применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество;

3) осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию права на материальную компенсацию в случае гибели (смерти) защищаемых лиц, причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

В соответствии с п. 18 ч. 1 комментируемой статьи гражданский служащий имеет право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом. Данное положение необходимо рассматривать во взаимосвязи с положением п. 11 ч. 1 ст. 52 Закона, в соответствии с которым гражданским служащим гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном

пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. Как видно из приведенных норм, речь идет о праве гражданского служащего на пенсионирование по нормам указанного федерального закона.

Систему правового регулирования пенсионного обеспечения гражданских служащих определяет Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ, который фактически создал систему пенсионного обеспечения гражданских служащих, начавшую реализовываться с 2002 г. До указанной даты в Российской Федерации гражданским служащим пенсии за выслугу лет не устанавливались. Вместо пенсии за выслугу лет на основании указов Президента РФ они получали доплату к государственным пенсиям. Данным Законом указанная доплата была заменена пенсией за выслугу лет, с сохранением основных условий назначения такой пенсии, круга лиц, пользующихся правом на нее, и размеров пенсии.

Однако система пенсионного обеспечения гражданских служащих указанным Законом не исчерпывается. К ней относится и Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (в ред. от 3 июня 2006 г.) <1>, определяющий порядок назначения и выплаты трудовых пенсий, которые являются составной частью пенсии за выслугу лет, так как Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ предусмотрено, что пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости или по инвалидности, назначенной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и выплачивается одновременно с ней. При отсутствии по каким-либо причинам права на трудовую пенсию по старости либо по инвалидности, пенсия за выслугу лет не устанавливается даже при выполнении других условий, предусмотренных Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ.

<1> СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. 1). Ст. 4920; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 1. Ст. 13, N 48. Ст. 4587; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 8. Ст. 605; 2006. N 23. Ст. 2377, N 23. Ст. 2384.

К системе пенсионного обеспечения гражданских служащих относится и законодательство субъектов РФ, и акты органов местного самоуправления, которые определяют условия предоставления права на пенсию гражданских служащих субъектов РФ и муниципальных служащих за счет средств соответствующих бюджетов. Однако на указанные категории гражданских служащих действие федерального законодательства, а именно Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ не распространяется, и поэтому законодательство субъектов РФ и акты органов местного самоуправления не образуют систему государственного пенсионного обеспечения в соответствии с федеральным законом.

Принимая во внимание положение п. 11 ч. 1 ст. 52 Закона N 79-ФЗ можно предположить, что имеется в виду комплексный закон, который должен урегулировать всю сферу пенсионных правоотношений, включая правоотношения, складывающиеся не только у гражданских служащих, но и у государственных служащих, проходящих военную и правоохранительную службу. При этом, вероятно, пенсионное обеспечение по нормам будущего закона должно включать и предоставление пенсий по случаю потери кормильца.

Закон N 79-ФЗ в отдельных статьях, по сути, заложил некоторые принципы правового регулирования будущего закона о государственном пенсионном обеспечении, например соотносительности основных государственных социальных гарантий гражданской службы и государственной службы РФ иных видов, а также гражданской и муниципальной службы; учета стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы; соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ.

Учитывая, однако, наличие Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ и продолжающуюся пенсионную реформу, развитие будущего законодательства о пенсионном обеспечении гражданских служащих возможно не по пути создания еще одного отдельного закона, а путем внесения изменений в действующий Закон. По какому пути пойдет законодатель, покажет время.

В настоящее время пенсия за выслугу лет назначается гражданским служащим при соблюдении условий, установленных ст. 7 Закона N 166-ФЗ, а именно:

- а) наличия стажа государственной службы не менее 15 лет;
- б) увольнения с федеральной государственной службы в случаях:

- ликвидации федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также по сокращению штата федеральных государственных служащих в федеральных органах государственной власти, их аппаратах, иных государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами;

- увольнения с должностей, утверждаемых в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий;
- достижения предельного возраста, установленного федеральным законом для замещения должности федеральной государственной службы;
- обнаружившегося несоответствия замещаемой должности федеральной государственной службы вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению государственной службы;
- увольнения по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию;
- в) замещения должности федеральной государственной службы не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением;
- г) установления трудовой пенсии по старости или по инвалидности.

В условиях назначения федеральным гражданским служащим пенсии за выслугу лет в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ порядок включения в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных гражданских служащих согласно ст. 19 периодов службы (работы) в должностях федеральной государственной службы и других должностях определяется Указом Президента РФ от 17 декабря 2002 г. N 1413 "Об утверждении Перечня должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственный службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих" (в ред. от 6 августа 2005 г.) <1> и Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 570 "О порядке включения в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих периодов службы (работы) в государственных должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации" (в ред. от 11 января 2005 г.) <2>.

<1> СЗ РФ. 2002. N 51. Ст. 5063; 2003. N 48. Ст. 4659; 2005. N 32. Ст. 3275.

<2> СЗ РФ. 2003. N 38. Ст. 3661; 2005. N 3. Ст. 197.

Более детально данный порядок определен Приказом Минздравсоцразвития России от 9 декабря 2004 г. N 312 "Об утверждении Порядка подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы" <1>.

<1> БНА. 2005. N 5.

В отдельных случаях периоды службы (работы) в должностях, предусмотренных подп. "и" п. 10 и подп. "г", "з", "и" п. 13 Перечня, утвержденного Указом Президента РФ от 17 декабря 2002 г. N 1413, определяются на основании заключений Минздравсоцразвития России по запросам Пенсионного фонда РФ или кадровых служб федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку документов для назначения пенсии за выслугу лет, с представлением необходимых законов, нормативных правовых актов, положений (уставов), подтверждающих образование, организационно-правовой статус и выполняемые функции рассматриваемой организации, за исключением периодов работы в научно-производственных, научно-исследовательских и иных научных объединениях, организациях, учреждениях.

Такие заключения (в отличие от решений Минздравсоцразвития России по иным периодам) имеют прецедентное значение и носят всеобъемлющий характер. Определенный в соответствии с таким заключением период службы (работы) в указанных должностях должен включаться (в случае положительного заключения) или не включаться (в случае отрицательного заключения) тем федеральным государственным служащим, в чьей трудовой деятельности он имел место.

Порядок включения данных периодов подробно излагается в п. 10 Порядка, утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 9 декабря 2004 г. N 312. Решение о зачете данных периодов принимается Минздравсоцразвития России по представлению руководителя федерального государственного органа, в котором государственный служащий замещал государственную должность, оформленному не позднее двухмесячного срока со дня увольнения работника центрального аппарата федерального государственного органа и не позднее трехмесячного срока со дня увольнения работника территориального органа федерального органа исполнительной власти. Такое представление оформляется на основании заявления работника, имеющего на момент его подачи право на трудовую пенсию по старости (инвалидности) и поданного одновременно с его увольнением.

В таком же порядке оформляется представление на работников, высвобождаемых в связи с ликвидацией или сокращением штата, которым не более чем через три года может быть

назначена досрочная трудовая пенсия по старости в соответствии с Законом РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (в ред. от 29 декабря 2006 г.) <1>.

<1> Ведомости РСФСР. 1991. N 18. Ст. 565; СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1915; 1998. N 30. Ст. 3613; 1999. N 18. Ст. 2211, N 29. Ст. 3696, N 47. Ст. 5613; 2001. N 53. Ст. 5024; 2002. N 30. Ст. 3033; 2003. N 2. Ст. 160; 2004. N 35. Ст. 3607.

Иные периоды службы (работы) в должностях руководителей и специалистов могут представляться к зачету лишь в том случае, когда опыт и знания, приобретенные на этих должностях, были действительно необходимы для выполнения обязанностей по замещавшейся государственной должности.

Решение вопроса о направлении соответствующего представления в Минздравсоцразвития России, исходя из исключительности принимаемого решения, принадлежит руководителю федерального государственного органа, который дает оценку обстоятельств предшествующей работы, сопоставляя исполняемые работником функции.

В действующей системе пенсионного обеспечения федеральных гражданских служащих по состоянию на 1 июля 2007 г. насчитывается 33127 получателей пенсии за выслугу лет, средний размер которой составляет 4853 руб. 14 коп. в месяц.

Общий уровень пенсионного обеспечения федерального гражданского служащего устанавливается с учетом размера трудовой пенсии. Если ее размер растет (без увеличения заработка), то происходит уменьшение размера непосредственно пенсии за выслугу лет. При этом общий уровень пенсионного обеспечения федеральных гражданских служащих не меняется. В то же время при увеличении денежного содержания федеральных гражданских служащих увеличивается размер пенсии за выслугу лет без изменения трудовой пенсии, но с повышением общего уровня их пенсионного обеспечения.

В последнее время для пенсий за выслугу лет характерна тенденция к нивелированию ее размера, так как у около 30% ее получателей она меньше или равна размеру трудовой пенсии. Размер пенсии за выслугу лет федеральных гражданских служащих согласно ст. 21 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ исчисляется из их среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной гражданской службы, предшествующих дню ее прекращения либо дню достижения ими возраста, дающего право на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации". По статистическим данным на начало 2007 г., около 15 тыс. федеральных гражданских служащих - получателей пенсии за выслугу лет пенсия назначена из среднемесячного заработка, не превышающего 2,3 от должностного оклада.

Пенсии за выслугу лет федеральным гражданским служащим подлежат индексации в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ, где предусмотрено, что их пенсии индексируются при централизованном повышении денежного содержания федеральных гражданских служащих в порядке, установленном Правилами индексации пенсий федеральных государственных служащих, которые утверждены Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2005 г. N 346 (в ред. от 14 декабря 2006 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 23. Ст. 2276; 2006. N 51. Ст. 5466.

Пенсия за выслугу лет выплачивается одновременно с трудовой пенсией по старости (инвалидности) органом, осуществляющим пенсионное обеспечение по месту жительства. При смене места жительства в пределах России документы о назначении и выплате пенсии за выслугу лет федеральному гражданскому служащему пересылаются вместе с материалами пенсионного дела о трудовой пенсии по старости (инвалидности) в орган, осуществляющий пенсионное обеспечение по новому месту жительства. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2001 г. N 21-ФЗ "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" <1> гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное место жительства за границу и имеющим ко дню выезда право на получение государственных пенсий по российскому законодательству, на основании их письменных заявлений суммы назначенных государственных пенсий в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью (службой) могут переводиться в указанную ими страну в иностранной валюте по курсу рубля, устанавливаемому Центральным банком РФ на день совершения операции.

<1> СЗ РФ. 2001. N 11. Ст. 998.

2. Частью 2 комментируемой статьи несколько иначе регулируются вопросы, связанные с возможностью выполнения гражданским служащим дополнительной работы. Напомним, что Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" регулировал

вопросы трудовой деятельности государственных служащих вне государственной службы в рамках связанных с ней ограничений. Закрепившимся в ст. 11 данного Закона положением умалялось право государственного служащего заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Речь, кстати, шла о любой оплачиваемой деятельности, т.е. не только о работе по трудовым договорам (в режиме совместительства), но и о работах, выполняемых в рамках гражданско-правовых договоров.

Гражданскому служащему отныне предоставляется право на выполнение иной оплачиваемой работы (кроме работы - выполнения служебных обязанностей по замещаемой им государственной должности, определенной его служебным контрактом). Естественно, это не может быть работа по другой государственной должности. Соблюдая защищаемые законом интересы государственной службы, нельзя создавать ситуацию, при которой гражданский служащий выполняет государственную функцию в рамках работы по совместительству, так как это требует реального исполнения обязанностей по государственной должности за рамками нормальной продолжительности служебного времени. Функции государственного управления, обеспечиваемые профессиональной деятельностью гражданских служащих, должны осуществляться в течение всего отведенного для этого служебного времени в полном объеме и с должной мерой ответственности.

В то же время многие высококвалифицированные гражданские служащие занимались и занимаются иной оплачиваемой деятельностью (вне государственной службы), прежде всего - педагогической, научной, творческой. И дело не только и не столько в желании иметь дополнительный заработок (хотя и это нельзя сбрасывать со счетов). Главное заключается в их востребованности на рынке труда. Те из них, кто имеет ученые степени и звания и деятельность которых на профессорско-преподавательских должностях в вузах, на научных должностях в научных учреждениях представляет интерес для работодателей такого рода, участвуют в повышении эффективности обучения и научных исследований. Для гражданских же служащих это дает возможность не только получать дополнительный доход, но и "зарабатывать" специальный научно-педагогический стаж, который впоследствии, после ухода с государственной службы, повышает шансы занять достойные их опыта и знаний места в преподавательской и научной среде. Научно-педагогическая деятельность гражданских служащих влияет и на повышение ими своей квалификации. Таким образом, эта взаимовыгодная (и для гражданских служащих, и для их работодателей, да и для общества в целом) ситуация понималась законодателем и раньше. Она, естественно, возможна и сегодня.

Закон N 79-ФЗ пошел дальше, предоставив гражданским служащим право на выполнение и иной оплачиваемой работы. Это означает возможность выполнения такой работы как в связи с трудовыми отношениями, оформленными путем заключения трудового договора, так и при вступлении в гражданско-правовые отношения, связанные с применением труда по договорам подряда, возмездного оказания услуг, авторским договорам и т.п.

Возникновение трудовых отношений возможно при работе по совместительству. При этом работа осуществляется на условиях неполного рабочего времени - не более половины нормы рабочего времени, установленной для соответствующей категории работников - в соответствии с требованиями ст. 284 ТК. Особенности регулирования труда лиц, работающих по совместительству, устанавливаются гл. 44 ТК. Для гражданских служащих работа по совместительству возможна на научно-педагогических должностях, на практике гражданские служащие наиболее часто совмещают должности, например, профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Очевидно, что при выполнении иной любой работы гражданский служащий обязан соблюдать требования, предусмотренные п. 10 ст. 17 Закона, - о недопустимости публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, а также общие требования к служебному поведению гражданского служащего - ст. 18 Закона (см. комментарии к данным статьям).

Какой бы вид "иной деятельности" не избрал для себя гражданский служащий, ее реализация возможна лишь при соблюдении ряда условий.

Прежде всего выполнение этой работы не должно приводить к возможному конфликту интересов, т.е. к ситуации, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей (подробнее см. комментарий к ст. 19).

Кроме того, он должен уведомить о своем желании выполнять иную работу представителя нанимателя (через своего непосредственного руководителя). Такое уведомление должно быть предварительным, т.е. оно должно быть сделано до начала выполнения данной работы. И хотя данное право реализуется гражданским служащим не в разрешительном, а в уведомительном порядке, представитель нанимателя может, получив такую информацию и оценив намерения гражданского служащего по поводу выполнения им иной оплачиваемой работы, усмотреть в этом конфликт интересов. В этом случае может возникнуть служебный спор, который рассматривается

в порядке, предусмотренном для рассмотрения споров о конфликте интересов (подробнее см. комментарий к ст. 19).

Наконец, следует иметь в виду, что любая дополнительная работа требует и дополнительных усилий от лица, ее выполняющего. Если выполнение этой дополнительной работы будет сказываться на качестве его основной профессиональной деятельности, которой является выполнение им своих обязанностей по занимаемой им должности гражданской службы, то это даст право представителю нанимателя принимать все меры воздействия, предусмотренные Законом и иными правовыми актами, регулирующими отношения на гражданской службе.

Статья 15. Основные обязанности гражданского служащего

Комментарий к статье 15

1. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Неукоснительное соблюдение Конституции РФ и законодательства РФ является прямой обязанностью каждого государственного служащего как элемента органа государственной власти, как должностного лица и как гражданина.

Следует особо подчеркнуть, что требование соблюдения норм права в связи со специальным административно-правовым статусом гражданского служащего существенно усиливается в связи с особым правовым режимом функционирования служащего как представителя государства. Данное положение обусловлено и такой общегосударственной целью (а следовательно, и основной целью системы органов государственной власти), как обеспечение законности.

Существенная особенность реализации положений комментируемой статьи состоит в определении параметров содержания и объема обязанностей по соблюдению законодательства для гражданского служащего. Так, во-первых, для гражданских служащих обязательны все предусмотренные нормами права общегражданские обременения (например, платить законно установленные налоги и сборы); во-вторых, в силу неразрывной связи служащих и государства на них налагаются общегосударственные обязанности, которые должны быть приоритетны в деятельности служащих (например, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, признание человека высшей ценностью); в-третьих, должны быть исполнены специфические обязанности, предусмотренные отдельными нормативными актами, регулирующими осуществление служебных полномочий в определенной сфере (например, обязательность государственной дактилоскопической регистрации определенных гражданских служащих); в-четвертых, должны быть реализованы обязанности, связанные с ограничениями (например, ограничение свободы слова, выражающееся в обязанности воздерживаться (не допускать) от публичных высказываний, суждений и оценок, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей); в-пятых, правовыми нормами (актами) предусматриваются и должностные обязанности, которые также должны быть исполнены гражданским служащим в соответствии с заключенным служебным контрактом; в-шестых, на гражданских служащих возлагаются и этические обязанности, установленные различными правовыми актами (например, не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство).

Самостоятельное и приоритетное значение имеет закрепляемая п. 1 ч. 1 комментируемой статьи обязанность гражданского служащего соблюдать Конституцию РФ, поскольку в случаях несоответствия ей иных правовых актов служащий обязан руководствоваться именно конституционными положениями. Можно констатировать обязанность глубокого познания правовой базы и определенной оценочной работы правоприменителя.

Другая особенность связана с двойным регулированием гражданской службы - на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Очевидно, что для регионального гражданского служащего объем правовых предписаний дополняется уровнем знания норм федерального законодательства в целях недопущения исполнения неправомерного установления регионального правового акта. Из этого вытекает и еще одна обязанность, непосредственно связанная с обязанностью соблюдения данного Закона, - обязанность отказа от исполнения "некачественной", "порочной" правовой нормы, хотя прямого нормативного указания для такого поведения гражданского служащего не устанавливается.

И последнее, что важно отметить, - качественное исполнение обязанностей гражданскими служащими является наилучшей гарантией прав и свобод граждан, а также законности государственного управления. Именно поэтому в п. 6 Примерной формы служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159, отдельно оговаривается, что "гражданский служащий обязан

исполнять обязанности государственного гражданского служащего Российской Федерации, предусмотренные статьей 15 Федерального закона, в том числе соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом и другими федеральными законами".

Обязанность гражданского служащего исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом - одна из основных, в значительной мере выражающих сущность его правового положения, обусловленную публично-правовым характером гражданской службы. По содержанию п. 2 ч. 1 комментируемой статьи данная обязанность относится к существу служебной деятельности, к непосредственному исполнению должностных обязанностей по конкретной должности.

Согласно ч. 3 ст. 23 Закона гражданин, поступающий на гражданскую службу, и гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа. Таким образом, обязанность исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом указана в Законе дважды: она включена в число законодательных предписаний, определяющих специфику правового статуса гражданского служащего, а также указана в качестве обязанности, которая возлагается на гражданина, поступающего на гражданскую службу, и на гражданского служащего непосредственно при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы.

Должностной регламент гражданского служащего - один из основных документов, в соответствии с которым осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Этот документ утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. Содержание должностного регламента определяется ст. 47 Закона.

Устанавливая обязанность гражданского служащего исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, Закон определяет одновременно, что, во-первых, в служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством РФ и, во-вторых, запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом (ч. 7 ст. 24 Закона).

В ст. 57 Закона неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей определено как дисциплинарный проступок, за совершение которого представитель нанимателя имеет право применить предусмотренные указанной статьей дисциплинарные взыскания.

Учитывая значимость исполнения должностной обязанности, в ст. 52 Закона установлено, что гражданским служащим гарантируются условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Данная гарантия, введенная в качестве одной из основных государственных гарантий, предоставляемых гражданским служащим, призвана обеспечить их правовую и социальную защищенность, повысить мотивацию эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепить стабильность профессионального состава кадров гражданской службы.

Согласно п. 3 ч. 1 комментируемой статьи гражданский служащий обязан исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ. Данная обязанность является одним из примеров конкретизации таких принципов государственной службы, как законность и подчиненность. Законность означает не только четкое закрепление в нормативных правовых актах полномочий руководителей государственных органов и их структурных подразделений, но и безусловное исполнение гражданскими служащими данных им в соответствующих пределах поручений. Публично-правовая природа гражданской службы предполагает иерархическую подчиненность гражданских служащих. Вышестоящие руководители в пределах своей компетенции имеют право отдавать нижестоящим по должности гражданским служащим приказы, распоряжения и указания, которые являются обязательными для исполнения и должны быть выполнены в указанные сроки.

Исключением здесь являются ситуации, когда гражданский служащий получает от руководителя неправомерное поручение. Закон разрешает гражданскому служащему не исполнять такое поручение. В случае же его исполнения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность (см. комментарий к ст. 15).

Пункт 4 ч. 1 комментируемой статьи содержит требование к гражданскому служащему соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций. Данное положение конкретизирует содержание и смысл правовых норм,

установленных ст. 2, 17, 18, 45 Конституции РФ, о том, что "признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". В ст. 18 Конституции РФ подчеркивается, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Реализация гражданским служащим своих должностных обязанностей направлена на достижение социально полезных целей, обеспечение интересов общества, организаций и отдельных граждан. Соблюдение при этом прав и законных интересов означает воздержанность гражданского служащего от совершения неправомерных действий (бездействия), способных причинить вред гражданам или организациям.

Нарушение гражданским служащим личных, политических или социально-экономических прав и свобод граждан, законных интересов организаций влечет за собой наступление юридической ответственности. В зависимости от характера и тяжести причиненного вреда гражданский служащий может быть привлечен к дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности.

Сам факт нарушения прав и законных интересов граждан и организаций квалифицируется как дисциплинарный проступок, за совершение которого на гражданского служащего налагается дисциплинарное взыскание согласно ст. 57 Закона (см. комментарий к данной статье).

Административная ответственность гражданских служащих может наступать за самоуправство, т.е. самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку, осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам (ст. 19.1 КоАП). Если аналогичные действия гражданского служащего причинили существенный вред и их правомерность оспаривается организацией или гражданином, то такого рода деяние подпадает под признаки состава преступления, предусмотренного ст. 330 УК.

Кроме того, гражданские служащие могут нести уголовную ответственность за присвоение полномочий должностного лица и совершение в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций (ст. 288 УК) или служебный подлог, т.е. внесение в официальные документы заведомо ложных сведений либо исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 292 УК).

Для гражданских служащих, являющихся должностными лицами (как правило, это гражданские служащие, замещающие должности категории "руководители" и категории "специалисты", в должностные обязанности которых входит исполнение контрольно-надзорных функций и полномочий), действующим законодательством установлена повышенная уголовная ответственность за допущенные при исполнении должностных обязанностей нарушения прав и законных интересов граждан и организаций. Так, должностные лица гражданской службы несут ответственность за существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства в случаях злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК), их превышения (ст. 286 УК), халатности (ст. 293 УК).

Гражданско-правовую ответственность указанные лица несут по ст. 1069 ГК, в соответствии с которой вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению. Вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (ч. 1 ст. 1064 ГК).

В п. 5 ч. 1 комментируемой статьи установлена обязанность гражданского служащего соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего служебного распорядка.

Правила осуществления служебной деятельности закрепляются в служебном распорядке государственного органа. Этот акт утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа. Однако порядок учета мнения выборного профсоюзного органа этим Законом не установлен. В связи с этим в силу ст. 73 Закона возможно применение ст. 372 ТК, которая регламентирует процедуру учета мнения выборного профсоюзного органа при принятии локальных нормативных актов. В соответствии с этой нормой представитель нанимателя должен направить в выборный профсоюзный орган проект служебного распорядка и обоснование к нему (пояснительную записку). Выборный профсоюзный орган не позднее пяти рабочих дней с момента получения проекта должен направить в письменной форме руководителю государственного органа свое мотивированное мнение о необходимости принятия такого локального нормативного акта, сроки введения его в действие и содержание. Когда профсоюзный орган возражает против принятия служебного распорядка или предлагает внести изменения и дополнения в проект, проводятся консультации для достижения взаимоприемлемого решения. Если согласование не

достигнуто, оформляется протокол разногласий, после чего представитель нанимателя вправе утвердить служебный распорядок, определив его содержание по своему усмотрению. Выборному профсоюзному органу предоставляется право обжаловать принятый акт в федеральную инспекцию труда или в суд. Этим правом профсоюз может воспользоваться, если при утверждении служебного распорядка нарушены требования законодательства либо содержание данного правового акта противоречит закону.

При отсутствии в государственном органе выборного профсоюзного органа представитель нанимателя принимает служебный распорядок государственного органа единолично.

Содержание служебного распорядка государственного органа не определено. Однако в нем должен быть отражен режим службы (работы) и времени отдыха. В связи с этим представляется уместным обратиться к трудовому законодательству, которое предусматривает, что в правила внутреннего трудового распорядка могут включаться положения, определяющие в соответствии с федеральными законами порядок приема и увольнения работников, основные права и обязанности работников и работодателя, применяемые к работникам меры поощрения (ст. 1, 6, 9 ТК).

В Приложении 5 приводятся примерная структура и типовое содержание служебного распорядка федерального государственного органа.

Обусловленность установления обязанности поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей (п. 6 ч. 1 комментируемой статьи), продиктована тем, что в условиях усложнения социально-экономических процессов в рамках сопутствующих им проводимых в стране реформ и постоянно меняющегося законодательства без систематического повышения квалификации гражданские служащие не смогут решать поставленные перед ними задачи.

Поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, вытекает из требования к гражданскому служащему исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом. В этой связи в соответствии с ч. 2 ст. 62 Закона повышение квалификации гражданского служащего должно осуществляться по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Норма, установленная в п. 7 ч. 1 комментируемой статьи, обязывает гражданского служащего не разглашать сведения, составляющие: 1) государственную тайну; 2) иную охраняемую федеральным законом тайну; 3) 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.

Понятие государственной тайны определено в Законе РФ "О государственной тайне". Под ней понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Сведения, относимые к государственной тайне, указаны в ст. 5 Закона РФ "О государственной тайне". Перечень этих сведений определен Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" (в ред. от 11 февраля 2006 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4775; 1998. N 5. Ст. 561; 2001. N 24. Ст. 2418, N 38. Ст. 3724; 2002. N 22. Ст. 2074; 2005. N 10. Ст. 807; 2006. N 8. Ст. 892.

Всем гражданским служащим, если это требуется для исполнения должностных обязанностей, производится оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну. При этом гражданские служащие предупреждаются об ответственности за их разглашение. В соответствии со ст. 26 Закона РФ "О государственной тайне" гражданские служащие, виновные в нарушении законодательства РФ о государственной тайне, несут уголовную, административную, гражданско-правовую или дисциплинарную ответственность в соответствии с действующим законодательством. В частности, в уголовном законодательстве предусмотрена ответственность за государственную измену (ст. 275 УК), разглашение государственной тайны (ст. 283 УК), а также за утрату документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК).

К иным видам охраняемой федеральным законом тайны относятся коммерческая и налоговая тайна. Определение коммерческой тайны дано в ст. 3 Федерального закона от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне" (в ред. от 18 декабря 2006 г.) <1>. В соответствии с ч. 2 ст. 13 данного Закона должностные лица органов государственной власти, государственные служащие указанных органов без согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, не вправе разглашать или передавать другим лицам, органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления ставшую известной им в силу

выполнения должностных (служебных) обязанностей информацию, составляющую коммерческую тайну, за исключением предусмотренных законом случаев.

<1> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3283; 2006. N 6. Ст. 636, N 52 (ч. 1). Ст. 5497.

Понятие налоговой тайны вытекает из ст. 102 части первой Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ (в ред. от 29 июня 2004 г.) <1>. Гражданские служащие, исполнение должностных обязанностей которыми связано с использованием сведений, составляющих коммерческую или налоговую тайну, в случаях ее незаконного разглашения в зависимости от наступивших последствий привлекаются к дисциплинарной, гражданско-правовой (ст. 139 ГК), административной (ст. 13.14 КоАП) либо уголовной ответственности (ст. 183 УК).

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3824; 1999. N 28. Ст. 3487; 2000. N 2. Ст. 134; 2003. N 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. N 27. Ст. 2711.

Сведения, ставшие известными гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей, включают в себя две разновидности. Первая - это сведения, составляющие служебную тайну. Служебная тайна - это конфиденциальная информация, которая стала доступна гражданскому служащему в процессе исполнения им своих должностных обязанностей. Орган государственной власти вправе относить к служебной тайне сведения, полученные им в процессе управленческой деятельности, если их распространение может воспрепятствовать либо иным образом отрицательно сказаться на реализации полномочий, предоставленных ему федеральными законами, законами субъектов РФ, иными нормативными правовыми актами. Гражданский служащий, допустивший разглашение служебной тайны, привлекается к дисциплинарной ответственности в порядке, установленном Законом N 79-ФЗ.

В перспективе правовой режим служебной тайны будет установлен в специальном законе. 5 апреля 2006 г. проект Федерального закона N 124871-4 "О служебной тайне" повторно внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Ко второй группе относятся сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство. Требование о неразглашении гражданским служащим этих сведений прямо вытекает из конституционного права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции РФ). Часть 1 ст. 24 Конституции определяет, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Правовой режим этих сведений определяется в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" <1>. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 3 указанного Закона персональные данные - это любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу, в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация. Распространение персональных данных - действия, направленные на передачу персональных данных определенному кругу лиц (передача персональных данных) или на ознакомление с персональными данными неограниченного круга лиц, в том числе обнародование персональных данных в средствах массовой информации, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях или предоставление доступа к персональным данным каким-либо иным способом.

<1> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3451.

Статья 10 данного Закона содержит общий запрет на распространение персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни без письменного согласия на это субъекта персональных данных. Лица, виновные в нарушении этих требований, в том числе и гражданские служащие, несут гражданскую, уголовную, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законодательством РФ ответственность (ст. 24). В частности, по ч. 2 ст. 137 УК гражданский служащий может быть привлечен к уголовной ответственности за распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо распространение этих сведений в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации.

Как предусмотрено п. 8 ч. 1 комментируемой статьи, одна из основных обязанностей гражданского служащего - беречь имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей, - конкретизируется как в служебном контракте, так и в служебном распорядке государственного органа. В этом случае в обязанности гражданского служащего могут вменяться не только вопросы сбережения государственного имущества, но и рационального

расходования материалов и других ресурсов, условий хранения материальных ценностей и документов. При наличии вины гражданского служащего в случае нанесения им материального ущерба, причиненного представителю нанимателя в результате виновного противоправного поведения (действия или бездействия), может наступить его материальная ответственность. При этом вина может быть признана гражданским служащим добровольно, а при наличии спора - судом. Материальная ответственность гражданского служащего в этом случае реализуется, в первую очередь, на основе трудового законодательства, в частности гл. 39 ТК о материальной ответственности работника.

Важным инструментом в обеспечении обязанности гражданского служащего беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей, является проведение инвентаризации материально-технической базы государственного органа, в том числе на основе существующих инвентаризационных форм, принятых в бухгалтерском учете в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 января 2002 г. N 1 "О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы" (в ред. от 18 ноября 2006 г.) <1> и Планом счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утв. Приказом Минфина России от 31 октября 2000 г. N 94н <2>.

<1> СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 2). Ст. 52; 2003. N 28. Ст. 2940, N 33. Ст. 3270; 2006. N 48. Ст. 5028.

<2> Финансовая газета. 2000. N 47; 2003. N 22.

Законом N 79-ФЗ предусмотрена ответственность гражданского служащего за несбережение государственного имущества. Так, с гражданским служащим в случаях совершения по месту службы хищения чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, или совершения виновных действий при непосредственном обслуживании денежных или товарных ценностей, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему представителя нанимателя, служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности и уволен со службы. Кроме того, с гражданским служащим, замещающим должность категории "руководители", в случаях принятия им необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа или однократного грубого нарушения своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу, служебный контракт также может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности и уволен со службы (см. комментарий к ст. 37).

По решению представителя нанимателя или лица, им уполномоченного, в отношении гражданского служащего, причинившего вред государственному органу в результате дисциплинарного проступка, проводится служебная проверка для объективного, полного и всестороннего установления характера и размера этого вреда.

При этом гражданский служащий, в отношении которого проводится проверка, может быть по решению представителя нанимателя временно отстранен от замещаемой должности на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания (см. комментарий к ст. 59).

Сведения, указанные в п. 9 ч. 1 комментируемой статьи, необходимо разделить на две основные части. Первая часть - сведения о гражданском служащем и членах его семьи. Вторая часть - сведения о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Сведения о себе и членах своей семьи представляются гражданским служащим в государственный орган в соответствии со ст. 26 и 42 Закона при приеме на гражданскую службу в анкете установленной формы. Форма анкеты утверждена распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. N 667-р <1>. При этом в целях актуализации сведений о гражданском служащем и членах его семьи кадровая служба государственного органа должна в соответствии с подп. "ж" п. 19 Положения о персональных данных госслужащего знакомить его не реже одного раза в год с документами его личного дела и вносить изменения, произошедшие с ним и членами его семьи, в сведения, указанные в этой анкете.

<1> СЗ РФ. 2005. N 22. Ст. 2192.

Обязанность представления сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера следует рассматривать как одно

из направлений в обеспечении принципа, предусмотренного Законом, о доступности информации о гражданской службе и как форму антикоррупционных действий государства в системе гражданской службы. Конкретные вопросы, связанные с представлением гражданским служащим сведений о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера, подробно рассматриваются в комментарии к ст. 20 Закона.

В п. 10 ч. 1 комментируемой статьи закреплена обязанность гражданских служащих 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. Эта обязанность вытекает из понятия гражданского служащего (см. комментарий ст. 13), в котором наличие у гражданского служащего гражданства Российской Федерации предусмотрено в качестве неперменного признака. В соответствии со ст. 3 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" гражданство Российской Федерации - это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство является обязательной предпосылкой для обладания гражданским служащим в полном объеме конституционными и специальными правами, возложения на него предусмотренных Конституцией РФ и законодательством о гражданской службе обязанностей, а также для надлежащей защиты его прав и законных интересов.

Наличие гражданства является одним из обязательных условий для поступления и нахождения на гражданской службе. Согласно ст. 21 Закона, право поступления на гражданскую службу имеют только граждане Российской Федерации. Оно не предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории РФ. В ст. 16 Закона к ограничениям, связанным с гражданской службой, в частности, относятся: а) выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства; б) наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ. Правоотношения, связанные с возникновением юридических фактов выхода из российского гражданства либо приобретением гражданства другого государства, влекут юридические последствия, означающие, что в таких случаях гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе.

Приобретение гражданства другого государства без выхода из гражданства Российской Федерации (двойное гражданство) является основанием для прекращения с гражданским служащим служебного контракта и увольнения его с гражданской службы при условии, если иное не предусмотрено международным договором РФ. В настоящее время международные договоры, касающиеся данной проблемы, заключены только с Таджикистаном и Туркменистаном <1>. В данных договорах урегулированы такие вопросы, как военная служба, социальное обеспечение и объем других прав и свобод граждан, имеющих двойное гражданство. Однако право поступления указанной категории лиц на гражданскую службу в них специально не оговорено.

<1> Федеральный закон от 15 декабря 1996 г. N 152-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства" // СЗ РФ. 1996. N 51. Ст. 5683; Федеральный закон от 25 ноября 1994 г. N 41-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства" // СЗ РФ. 1994. N 31. Ст. 3192.

Пункт 11 ч. 1 комментируемой статьи обязывает гражданского служащего соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты. Соответствующие перечни установлены в ст. 16 - 18 Закона (см. комментарии к указанным статьям). Кроме того, запреты для гражданских служащих могут быть установлены и в других федеральных законах. Например, в ч. 2 ст. 13 Федерального закона "О коммерческой тайне" содержится запрет на использование гражданским служащим информации, составляющей коммерческую тайну, в корыстных или иных личных целях.

Гражданский служащий обязан в соответствии с п. 12 ч. 1 комментируемой статьи сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Должностные обязанности возлагаются на гражданских служащих исключительно для выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Объем и содержание должностных обязанностей конкретного гражданского служащего вытекают из соответствующих нормативных правовых актов, должностного регламента и служебного контракта, заключенного им с представителем нанимателя. Вся практическая деятельность гражданского служащего должна быть направлена на добросовестное выполнение служебного долга,

обеспечение интересов государственной гражданской службы, исключение личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи и других родственников (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

На практике возможны ситуации, когда личная заинтересованность гражданского служащего может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, приведет к возникновению противоречия с интересами гражданской службы. Например, при выполнении гражданским служащим иной оплачиваемой работы. В этом случае имеет место конфликт интересов (см. комментарий к ст. 19), для предупреждения которого гражданский служащий обязан проинформировать о своей личной заинтересованности представителя нанимателя в письменной форме.

1.1. Федеральным законом от 12 апреля 2007 г. N 48-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления требований к указанию стоимостных показателей" обновлено содержание комментируемой статьи. Им введена ч. 1.1, дополнившая перечень основных обязанностей гражданских служащих обязанностью указывать стоимостные показатели в соответствии с требованиями, устанавливаемыми федеральными законами, указами Президента РФ. Возложение данной обязанности этим же Законом распространено и на членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Одним из федеральных законов, в соответствии с требованиями которого реализуется данная обязанность, назван Федеральный закон от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе" (в ред. от 12 апреля 2007 г.) <1>, ст. 5 которого дополнена следующим положением: "7.1. В рекламе товаров и иных объектов рекламирования стоимостные показатели должны быть указаны в рублях, а в случае необходимости дополнительно могут быть указаны в иностранной валюте".

<1> СЗ РФ. 2006. N 12. Ст. 1232, N 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. N 7. Ст. 839, N 16. Ст. 1828.

Смысл новой обязанности заключается в том, чтобы в своей официальной деятельности гражданские служащие, равно как и российские парламентарии, в случаях, когда необходимо указывать цену каких-либо товаров, услуг, иных имеющих ценовую стоимость предметов, оцениваемых объектов и т.п., называли ее прежде всего в российской валюте, денежной единицей которой является рубль. Отныне именно рубль, а не иностранная валюта или некие денежные суррогаты, выражаемые "условными единицами", должны использоваться в служебной переписке, публичных выступлениях и других формах служебной деятельности, осуществляемой в собственно должностном статусе.

Реализация этой обязанности гражданскими служащими юридически вступает в силу с 1 июля 2007 г.

2. Гражданская служба в Российской Федерации основана на принципе подчиненности, поэтому Закон возлагает на гражданских служащих обязанность исполнять поручения, т.е. приказы, распоряжения, указания, соответствующих руководителей - непосредственных и вышестоящих, изданные ими в пределах их должностных полномочий.

Однако все поручения руководителей гражданский служащий исполняет под личную ответственность за правомерность своих действий. Таким образом, получая поручение, гражданский служащий обязан оценить его с точки зрения соответствия закону и государственным интересам. При этом поиск государственно полезной цели также следует считать условием правомерности его действий.

В ч. 2 комментируемой статьи установлено, что гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение руководителя. Если существует хоть малейшее сомнение относительно правомерности полученного поручения, гражданский служащий обязан незамедлительно сообщить об этом в письменной форме как своему непосредственному руководителю, так и руководителю, давшему поручение. При этом гражданский служащий обязан обосновать неправомерность полученного поручения и указать положения законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме.

В случае подтверждения руководителем поручения, в правомерности которого сомневается гражданский служащий, последний в письменной форме обязан отказаться от его исполнения. Таким образом, в ч. 2 комментируемой статьи определяется порядок действий гражданского служащего в случае получения от руководителя неправомерного поручения, а также

подчеркивается значение личной ответственности гражданского служащего, который обязан самостоятельно, профессионально и ответственно решать вопросы правомерности поручений своих руководителей.

3. В ч. 3 комментируемой статьи определяется, что исполнение неправомерного поручения является правонарушением. В этом случае и гражданский служащий, исполнивший неправомерное поручение, и руководитель, давший это поручение, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральным законодательством.

Исполнение неправомерных поручений руководителей означает, что гражданский служащий исполняет свои служебные обязанности бездумно, непрофессионально и недобросовестно, вопреки государственным интересам, ради осуществления которых гражданский служащий добровольно принимает на себя обязанности добросовестного несения гражданской службы и ему предоставляются соответствующие права. Именно поэтому в соответствии с диспозицией правовой нормы, изложенной в ч. 3 комментируемой статьи, гражданский служащий не может освобождаться от юридической ответственности за неправомерное исполнение незаконного поручения руководителя.

4. Часть 4 комментируемой статьи устанавливает ограничение применительно к гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы (см. п. 1 ч. 2 ст. 9 Закона).

Вопросы, связанные с урегулированием конфликта интересов на гражданской службе, рассмотрены в ст. 19 Закона. Вместе с тем, рассматривая совокупность понятий "конфликт интересов" и "личная заинтересованность", содержащихся в данной статье, а также содержание Закона в целом, можно отметить, что использование формулировки "конфликт интересов" зачастую охватывает более широкий круг отношений, нежели те, которые затронуты в ст. 19 Закона.

Запрет, установленный для лиц, замещающих должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей, в части невозможности представления ими интересов гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа явно не обусловлен возможностью получения в этом случае данной категорией гражданских служащих какой-либо материальной выгоды.

В силу предписаний ч. 4 ст. 9 Закона должности категории "руководители" подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей.

Ограничение, содержащееся в ч. 4 комментируемой статьи, предусмотрено только для высшей группы должностей категории "руководители". Такое положение данных лиц обусловлено спецификой прохождения гражданской службы и существованием ограничений для гражданских служащих любого государственного органа в целом. Так, согласно п. 15 ч. 1 ст. 17 Закона гражданским служащим запрещается прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. В соответствии со ст. 142 ТК государственные служащие не вправе приостановить работу в случае задержки выплаты заработной платы.

Предъявление повышенных требований к гражданским служащим и ограничение их в ряде прав по сравнению с иными лицами, состоящими в трудовых отношениях, влекут за собой необходимость организации представителем нанимателя определенной системы управления, в которой, в отличие от наиболее традиционного наделения большинством управленческих функций руководителя организации и его заместителей, крайне важно наличие дополнительных управленческих звеньев. Именно поэтому к числу лиц, входящих в категорию "руководители", Закон также относит, в частности, руководителей структурных подразделений государственного органа и их заместителей.

Часть 4 комментируемой статьи формулирует ограничение как невозможность представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе. Данную формулировку можно рассматривать как отсутствие у упомянутой категории гражданских служащих права быть избранными на выборную должность в органе профессионального союза, а также обращаться в данный орган с целью защиты интересов гражданских служащих. В то же время это не означает отсутствия у лиц, замещающих должности гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей, права быть членом профессионального союза.

Установленное ограничение действует только в период замещения должности категории "руководители" высшей группы должностей.

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает обязательность дактилоскопической регистрации как для федеральных гражданских служащих, так и для гражданских служащих субъекта РФ.

Перечень должностей, на которых проходят службу граждане Российской Федерации, подлежащие обязательной государственной дактилоскопической регистрации, утвержден Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. N 386 (в ред. от 30 декабря 2005 г.) <1>. В него включены также должности федеральной государственной службы в ФНС России и ее

территориальных органах, Минтрансе России, Ространснадзоре, Росавиации и их территориальных органах, предусмотренные соответствующими разделами Реестра должностей госслужбы.

<1> СЗ РФ. 1999. N 15. Ст. 1828; 2001. N 8. Ст. 750; 2004. N 8. Ст. 663; 2006. N 3. Ст. 297.

При определении круга лиц, подлежащих обязательной дактилоскопической регистрации, необходимо учитывать, что в соответствии с Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 гражданские лица, замещающие должности, которые учреждены для замещения военнослужащими, проходящими службу по контракту, или сотрудниками, имеющими специальное звание, в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, после 1 февраля 2005 г. считаются федеральными гражданскими служащими, замещающими должности федеральной гражданской службы.

Цели, принципы и виды государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации определяет Федеральный закон от 25 июля 1998 г. N 128-ФЗ "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации" (в ред. от 18 июля 2006 г.) <1>. Закон устанавливает основные требования к проведению государственной дактилоскопической регистрации, хранению и использованию дактилоскопической информации.

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3806; 2001. N 11. Ст. 1002; 2002. N 30. Ст. 3032, 3033; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 18. Ст. 1687, N 27. Ст. 2711; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3420.

Под государственной дактилоскопической регистрацией понимается деятельность, осуществляемая указанными в данном Законе органами исполнительной власти по получению, учету, хранению, классификации и выдаче дактилоскопической информации, установлению или подтверждению личности человека. Дактилоскопической информацией является информация об особенностях строения папиллярных узоров пальцев рук человека и о его личности. Дактилоскопическую информацию содержат материальные носители - дактилоскопические карты, которые изготавливаются на соответствующих бланках посредством типографской краски путем отпечатывания папиллярных узоров пальцев каждой руки регистрируемого лица и систематизируются с помощью специальных формул, а также носители магнитной или иных видов записи. Систематизированная совокупность дактилоскопической информации образует информационный массив.

Экземпляр материального носителя, помимо дактилоскопической информации, должен содержать следующие данные:

- фамилию, имя, отчество, гражданство, пол, дату и место рождения, сведения о регистрации по месту жительства (по месту пребывания) лица, прошедшего обязательную дактилоскопическую регистрацию;
- наименование органа исполнительной власти, получившего дактилоскопическую информацию;
- основание и дату проведения дактилоскопической регистрации.

Дактилоскопия - раздел науки криминалистики, изучающий строение кожных узоров рук в целях криминалистической идентификации личности, уголовной регистрации и розыска преступников <1>. Согласно теории криминалистики под дактилоскопией понимается раздел науки криминалистики, изучающий строение кожных узоров рук в целях криминалистической идентификации личности. Дактилоскопическая информация трактуется в Законе несколько шире общепринятого понятия. Очевидно, что включение в понятие "дактилоскопическая информация" также информации о личности человека предполагает возможность получения в ходе государственной дактилоскопической регистрации и иных данных о личности, позволяющих идентифицировать ее в случае необходимости. В настоящее время это, например, анкетные данные, дактилоскопическая формула зарегистрированного, признаки внешности, сведения об образе жизни, связях, привычках и иных характеризующих данных пропавшего лица, сведения о судимости. Следовательно, при осуществлении государственной дактилоскопической регистрации по смыслу закона допустимо не только дактилоскопирование (т.е. снятие отпечатков пальцев), но и выяснение необходимых для идентификации данных о личности <2>.

<1> См.: Криминалистика. М., 1963. С. 206 - 221.

<2> См.: Популярно-правовой альманах МВД России // Профессионал. 1999. N 1(28).

Таким образом, деятельность, связанная с установлением или подтверждением личности человека, заключается в осуществлении возможности идентификации личности в соответствии с имеющейся в информационном массиве информацией.

Государственная дактилоскопическая регистрация может быть осуществлена с единственной целью идентификации личности. Под идентификацией понимается установление тождества, полного совпадения. Целями использования дактилоскопической информации являются:

- розыск пропавших без вести граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- установление по неопознанным трупам личности человека;
- установление личности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, не способных по состоянию здоровья или возрасту сообщить данные о своей личности;
- подтверждение личности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, а также предупреждение и выявление административных правонарушений.

Учитывая заданные цели использования дактилоскопической информации, законодателем установлен ограниченный круг лиц, подлежащих государственной дактилоскопической регистрации.

Так, обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат граждане, проходящие службу:

- в органах внутренних дел;
 - органах федеральной службы безопасности;
 - органах внешней разведки;
 - органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
 - органах государственной налоговой службы;
 - органах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
 - органах и подразделениях службы судебных приставов;
 - таможенных органах;
 - органах государственной охраны;
 - учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;
- а также:
- спасатели профессиональных аварийно-спасательных служб и профессиональных аварийно-спасательных формирований РФ;
 - члены экипажей воздушных судов государственной, гражданской и экспериментальной авиации РФ.

Проведение обязательной государственной дактилоскопической регистрации граждан возложено на государственные органы, в которых осуществляется государственная служба. Порядок проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации определенной категории лиц устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих органов государственной власти.

Так, порядок дактилоскопирования сотрудников органов Госнаркоконтроля установлен Приказом Госнаркоконтроля России от 28 января 2004 г. N 18 "Об утверждении Инструкции о порядке проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" <1>, в МЧС России - Приказом МЧС России от 22 августа 2001 г. N 366 "О проведении государственной дактилоскопической регистрации в МЧС России" <2>. Органы внутренних дел при проведении дактилоскопической регистрации руководствуются Приказом МВД России от 19 мая 1999 г. N 417 "О проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России" <3>. Дактилоскопическая регистрация гражданских служащих ФНС России проводится на основании Приказа ФНС России от 7 октября 2005 г. N САЭ-3-15/496@ "О проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы".

<1> БНА. 2004. N 11.

<2> БНА. 2001. N 40.

<3> БНА. 1999. N 30.

Функции по формированию единого массива дактилоскопической информации осуществляют органы внутренних дел на основании Постановления Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. N 1543 "Об утверждении Положения о направлении материальных носителей, содержащих дактилоскопическую информацию, в органы внутренних дел" (в ред. от 30 декабря 2005 г.) <1>, а также Приказа МВД России, МЧС России, Минобороны России, МНС России, Минюста России, ГТК

России, СВР России, ФСБТ России, ФСЖВ России, ФМС России, ФСБ России, ФСНП России, ФСО России, ФПС России и ФАПСи от 17 ноября 1999 г. N 643, 531, 549, АП-3-24/364, 331, 786, 82, 112, 363, 96, 423, 413, 357, 620, 189 "Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации" <2>.

<1> СЗ РФ. 1999. N 1. Ст. 193; 2006. N 3. Ст. 297.

<2> БНА. 2000. N 4.

Государственные органы, ответственные за проведение обязательной государственной дактилоскопической регистрации, и государственные органы, имеющие право на использование дактилоскопической информации, обеспечивают защиту дактилоскопической информации, составляющей служебную тайну. Должностные лица указанных органов несут ответственность за нарушение правил хранения и незаконное использование этой информации в соответствии с гражданским, уголовным и административным законодательством.

Статья 16. Ограничения, связанные с гражданской службой

Комментарий к статье 16

1. Ограничения, связанные с гражданской службой и установленные комментируемой статьей, имеют четкое и достаточно обоснованное назначение. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Положения нормы Закона N 79-ФЗ не вступают в противоречие с конституционными, поскольку совокупность ограничений установлена в целях:

- защиты конституционного строя;
- защиты нравственности, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан от некачественной реализации государственного властного воздействия, а следовательно, нарушения гражданских прав, свобод и законных интересов;
- обеспечения эффективной реализации государственных функций;
- высокой управляемости системой государственной службы;
- обеспечения обороны и безопасности государства.

Положения комментируемой статьи носят императивный характер, однако перечень ограничений, указанных в ч. 1, не является исчерпывающим, поскольку в ч. 2 определена возможность установления иных ограничений, устанавливаемых федеральными законами. Из смысла Закона следует, что ограничения, связанные с гражданской службой, устанавливаются только на федеральном уровне и уменьшены или увеличены законами субъектов РФ быть не могут.

Все ограничения можно условно разделить на две группы:

- ограничения, действующие в отношении лиц, желающих заместить должность гражданской службы (например, гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу);
- ограничения, распространяющиеся на лиц, осуществляющих государственно-служебные полномочия (например, гражданин не может оставаться на должности гражданской службы в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства).

В качестве первого ограничения в сфере гражданской службы п. 1 ч. 1 комментируемой статьи названо признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда. Статья 29 ГК определяет критерии недееспособности: "Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством". Статья 30 ГК называет критерии ограничения дееспособности: "Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством".

Порядок признания лица недееспособным или ограничения дееспособности определяется в гл. 31 ГПК (ст. 281 - 286).

Очевидно, что лицо, признанное недееспособным или дееспособность которого ограничена, не может понимать значения своих действий, осуществлять служебную деятельность, а следовательно, быть допущенным к замещению должности.

Однако по общему правилу, сформулированному в п. 3 ст. 29 и п. 2 ст. 30 ГК, если основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или ограничен в дееспособности, отпали, суд признает его дееспособным или отменяет ограничение его дееспособности. Поскольку дополнительных ограничений в законодательстве о гражданской службе не содержится, можно полагать, что лицо, восстановленное в дееспособности, может претендовать на замещение должности гражданской службы.

В случае если на момент утраты или ограничения дееспособности гражданин состоял на гражданской службе, он подлежит увольнению.

Второе ограничение п. 2 ч. 1 комментируемой статьи связано с осуждением гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, или же в случае наличия неснятой или непогашенной судимости.

Данное ограничение, так же как и предыдущее, направлено как на лиц, желающих заместить должность, так и на лиц, находящихся на гражданской службе. Однако из смысла комментируемой статьи следует, что лицо, осужденное к наказанию, не исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, может оставаться гражданским служащим или же претендовать на замещение должности гражданской службы. Такое положение противоречит нормам самого Закона и требует соответствующей корректировки, поскольку ч. 8 ст. 18 определяет обязанность гражданского служащего не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство.

Вместе с тем ст. 114 УПК предусматривает при необходимости возможность временного отстранения от должности на основании Постановления судьи. Постановление о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности направляется по месту его работы. Временно отстраненный от должности подозреваемый или обвиняемый имеет право на ежемесячное пособие, которое выплачивается ему в соответствии с п. 8 ч. 2 ст. 131 УПК.

Следует отметить, что УК также рассматривает возможность отстранения от должности, но уже в виде меры уголовного наказания - в ст. 44 установлено лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а в ст. 47 изложены порядок и основания применения данной санкции.

Лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Судом по ходатайству осужденного судимость может быть снята до истечения срока погашения судимости.

Из содержания комментируемой статьи следует, что поскольку погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью, и гражданин рассматривается в качестве несудимого, то в дальнейшем он вправе замещать должности гражданской службы.

Отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, также является ограничением в сфере гражданской службы (п. 3 ч. 1 комментируемой статьи). Оно распространяется на следующие категории лиц, которые не могут быть приняты на гражданскую службу или не могут находиться на гражданской службе:

- желающих заместить должность;
- замещающих должность, если исполнение служебных обязанностей связано с использованием означенных сведений;
- замещающих должность, объем, содержание и функциональное назначение которой подвергается изменениям по данному вопросу;
- отказывающихся от перевода на другую должность, связанную с обязательством прохождения процедуры допуска к соответствующим сведениям или отказа от профессиональной переподготовки в связи с сокращением должностей гражданской службы.

Важным условием, названным в п. 3 ч. 1 комментируемой статьи, является указание на непосредственную связанность исполнения должностных обязанностей с использованием в этом процессе указанных сведений. Как следует из смысла данной нормы, перечень сведений, относимых к государственной и иной охраняемой федеральным законом тайне, может устанавливаться только федеральным законом. В соответствии со ст. 5 Закона РФ "О государственной тайне" государственную тайну составляют:

- 1) сведения в военной области;
- 2) сведения в области экономики, науки и техники;
- 3) сведения в области внешней политики и экономики;
- 4) сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

В ст. 7 и 9 указанного Закона определяются сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию, и порядок отнесения сведений к государственной тайне, что является гарантией законности установления ограничений и специального служебного режима для государственных служащих.

Несмотря на то, что ст. 21 Закона РФ "О государственной тайне" предусматривает добровольность допуска должностных лиц к государственной тайне, для определенных должностей гражданской службы получение допуска к засекреченной информации является обязательным условием реализации служебных обязанностей. Более того, оформление допуска и работа с данными сведениями налагает на гражданского служащего дополнительные обязанности:

- принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;
- согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии со ст. 24 Закона РФ "О государственной тайне";
- письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;
- ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение, и др.

Устанавливаются три формы допуска к государственной тайне должностных лиц и граждан, соответствующие трем степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну: к сведениям особой важности, совершенно секретным или секретным. Отказ от получения любой формы допуска является основанием для отказа в возникновении или отмены служебного правоотношения.

Следует отметить, что положение комментируемой статьи имеет расширение в Законе РФ "О государственной тайне", где в ст. 23 установлено, что прекращение допуска должностного лица или гражданина к государственной тайне является дополнительным основанием для расторжения с ним трудового договора (контракта), если такие условия предусмотрены в трудовом договоре (контракте).

Ограничение п. 4 ч. 1 комментируемой статьи, связанное с наличием заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению, направлено как на лиц, претендующих на замещение гражданской должности, так и на лиц, уже замещающих должности. Существенным условием данного ограничения является необходимость подтверждения заболевания медицинским заключением, форма которого устанавливается Правительством РФ. Это требование Закона является реализацией положения ст. 17 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1 <1>, где указано, что государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. Лица, виновные в нарушении этого положения, несут установленную законом ответственность.

<1> Ведомости РФ. 1993. N 33. Ст. 1318.

Вместе с тем п. 4 ч. 1 комментируемой статьи направлен и на защиту граждан от взаимодействия с гражданским служащим, подвергнувшимся опасному для себя и (или) окружающих заболеванию. В целях определения сущности заболевания и отнесения его к опасному Минздравсоцразвития России издан Приказ от 22 августа 2005 г. N 535 "Об утверждении Классификации и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы" <1>, где утверждены:

<1> БНА. 2005. N 38.

- Классификация основных видов нарушений функций организма и степень их выраженности;
- Классификация основных категорий жизнедеятельности человека и степени выраженности ограничений этих категорий;
- Критерии установления степени ограничения способности к трудовой деятельности.

Общая же регламентация осуществляется Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 715 "Об утверждении Перечня социально значимых заболеваний, представляющих опасность для окружающих" <1>.

<1> СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4916.

Психические заболевания и запрещаемые для лиц, страдающих ими, виды профессиональной деятельности имеют еще более детальную регламентацию и формализованы в Перечне медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов

профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, утв. Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 28 апреля 1993 г. N 377 (в ред. от 23 сентября 2002 г.) <1>.

<1> САПП РФ. 1993. N 18. Ст. 1602; СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2459, N 32. Ст. 3910; 2000. N 31. Ст. 3288; 2002. N 39. Ст. 3796.

По общему правилу, вытекающему из ст. 26 Закона, при поступлении на гражданскую службу представления специального медицинского документа не требуется. Однако для лиц, желающих заместить определенные должности, предусматривается обязанность представления медицинского заключения о состоянии здоровья. Так, например, в Приказе ФТС России от 8 сентября 2006 г. N 858 "Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, порядке и сроках работы конкурсных комиссий в таможенных органах Российской Федерации" <1> п. 6 устанавливает обязанность гражданина, изъявившего желание участвовать в конкурсе, представить в кадровое подразделение таможенного органа документ об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению.

<1> БНА. 2006. N 44.

В специальных нормативных актах определяется, что лица, осуществляющие государственно-служебную деятельность, обязаны проходить регулярные медицинские осмотры. Если в медицинском заключении будет установлено, что гражданский служащий не может и дальше исполнять должностные обязанности по замещаемой должности, то ему должна быть предоставлена соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы (в случае, если заболевание не является опасным для окружающих).

В случае установления в медицинском заключении заболевания, опасного для окружающих, служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется со службы в связи с несоответствием замещаемой должности по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением (подп. "а" п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона).

Ограничение п. 5 ч. 1 комментируемой статьи, связанное с состоянием близкого родства или свойства, является достаточно сложным. Во-первых, оговариваются случаи недопустимости служебных отношений, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью и подконтрольностью одного служащего другому, т.е. совместное осуществление служебных отношений лицами, состоящими в отношениях свойства или родства. Иные случаи не могут рассматриваться в качестве основания для отказа в замещении должности. Также не должно являться основанием для отказа в замещении гражданской должности состояние родства или свойства, если должности предусмотрены в одном структурном подразделении, но не соподчинены и не подконтрольны. Во-вторых, на законодательном уровне не урегулирован вопрос о необходимости изменения государственно-служебного состояния в случае прямого повышения одного из служащих, состоящего в близком родстве или свойстве. Очевидно, что право на карьерный рост не может быть ограничено данным основанием. Поэтому представляются возможными несколько вариантов разрешения такой коллизии:

- предложение о переводе на другую должность гражданской службы лица, которое становится непосредственно подчинено или подконтрольно повышаемому служащему;
- предоставление повышаемому служащему новой должности в ином структурном подразделении органа государственной власти и т.п.

Названные варианты, однако, требуют добровольного согласия и одного и другого служащего, поэтому необходима скорейшая разработка механизма обеспечения карьерного роста служащего в случае возможности возникновения отношений служебной зависимости (соподчиненности) в процессе служебного роста (повышения).

Основаниями отказа в возникновении или прекращении служебного правоотношения по норме п. 6 ч. 1 комментируемой статьи являются:

- выход из гражданства Российской Федерации;
- приобретение гражданства другого государства;
- наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 6, 7 ч. 1 комментируемой статьи).

Рассматриваемые ограничения имеют конституционную природу, поскольку:

- во-первых, ст. 32 Конституции РФ называет единственную категорию граждан, правомочных замещать должности государственной службы, - граждане Российской Федерации;

- во-вторых, ст. 15 закрепляет приоритет международных договоров РФ над внутренним законодательством и определяет их в качестве составной части российской правовой системы;
- в-третьих, ст. 62 определяет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

Следовательно, в определенных случаях, оговоренных в международных договорах, лица, имеющие соответствующее гражданство иностранного государства, могут находиться на должностях гражданской службы. Как представляется, эта особенность может быть присуща такому виду гражданской службы, как дипломатическая.

Следует отметить, что в Законе N 79-ФЗ данные ограничения не получили качественного развития, поскольку в нем не содержится даже общего регулирования многих возможных ситуаций, например:

- может ли лицо, обладающее в соответствии с международным договором двойным гражданством и определяющее свое постоянное место жительства не в Российской Федерации, оставаться на должности гражданской службы;
- какие должности могут занимать лица, обладающие двойным гражданством (здесь же должны быть учтены вопросы возможности оформления допуска к определенным сведениям);
- каковым является момент прекращения служебного правоотношения в случае осуществления гражданским служащим процедуры приобретения второго гражданства без отказа от гражданства Российской Федерации и т.п.

Однако при отсутствии вышеназванных исключений ст. 41 Закона определяет, что гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется на основе расторжения служебного контракта:

- со дня выхода из гражданства Российской Федерации;
- со дня приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Ограничением в сфере гражданской службы (п. 8 ч. 1 комментируемой статьи) является представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу. Однако обязанность доказывания (подтверждения) правомерности представленных документов и сведений возлагается на соответствующих уполномоченных лиц (структурные подразделения органов).

В соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 44 Закона организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется создаваемыми подразделениями (например, кадровыми службами) в рамках кадровой работы (ч. 2 ст. 44).

В процессе проведения проверки кадровые службы должны руководствоваться принципом неразглашения ставших известными сведений конфиденциального характера, поскольку ч. 1 ст. 23 Конституции РФ устанавливает право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Кроме того, целая совокупность требований к работе с персональной информацией установлена в ст. 42 Закона. Здесь же предусматривается и ответственность гражданского служащего, виновного в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и передачу персональных данных другого государственного служащего.

Если в результате проверки будут выявлены факты представления ложных сведений или документов, то это обстоятельство должно рассматриваться как:

- препятствие для замещения гражданской должности;
- основание для расторжения служебного контракта, освобождения от должности и увольнения с гражданской службы (п. 7 ч. 1 ст. 37 Закона).

Следует отдельно подчеркнуть, что в случае содействия гражданским служащим формированию неправомερных документов, он может быть привлечен к уголовной ответственности. Так, в соответствии со ст. 292 УК уголовным деянием является служебный подлог, т.е. внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

Последним ограничением в сфере гражданской службы названо непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (п. 9 ч. 1 комментируемой статьи). Данное основание непосредственно связано с запретами, установленными в ст. 17 Закона, к которым относятся:

- запрет участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;
- запрет на осуществление предпринимательской деятельности;
- запрет приобретения в установленных случаях ценных бумаг;
- запрет на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц.

Представление названной информации, кроме того, вменяется гражданскому служащему в обязанность, неисполнение которой влечет аннулирование государственно-служебного правоотношения. В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 15 Закона гражданский служащий обязан представлять в установленном порядке сведения:

- о себе и членах своей семьи;
- о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения;
- об обязательствах имущественного характера.

Общий порядок представления таких сведений указан в ст. 20 Закона, а более детальные правила и процедуры определены в Указе Президента РФ от 15 мая 1997 г. N 484 "О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе" (в ред. от 25 июля 2000 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1997. N 20. Ст. 2239; 1998. N 10. Ст. 1160; 1999. N 23. Ст. 2818; 2000. N 31. Ст. 3252.

Основная контрольная функция в данной сфере осуществляется в пределах кадровой работы, одним из направлений которой согласно п. 19 ч. 1 ст. 44 Закона является организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Очевидно, что данное ограничение в определенных случаях может квалифицироваться как уголовно наказуемое деяние и рассматриваться одновременно и как ограничение, указанное в п. 9 ч. 1 комментируемой статьи. То есть если в соответствии со ст. 198 УК будет доказан факт уклонения от уплаты налогов и (или) сборов путем непредставления налоговой декларации или иных документов, представление которых является обязательным, то в служебном правоотношении это должно рассматриваться как непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах и имуществе.

2. Как указано в ч. 2 комментируемой статьи, ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, могут устанавливаться только федеральными законами. Например, Законом РФ "О государственной тайне" устанавливаются дополнительные ограничения для должностных лиц или граждан (в том числе гражданских служащих), допущенных или ранее допускавшихся к государственной тайне. Ограничения могут касаться:

- права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне;
- права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения;
- права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Правомочия субъектов РФ заключаются в обеспечении реализации положений федерального законодательства. Руководствуясь перечнем ограничений, указанных в ч. 1 комментируемой статьи, субъекты РФ включают их в собственные законы о гражданской службе.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи гражданские служащие несут ответственность за несоблюдение ограничений прежде всего по нормам Закона N 79-ФЗ, а также и на основе других федеральных законов. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 33 Закона несоблюдение ограничений, связанных с гражданской службой, влечет дисциплинарную ответственность, что в данном случае является одним из общих оснований прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. По этому основанию могут быть прекращены государственно-служебные отношения с любыми гражданами служащими, независимо от замещаемой ими должности гражданской службы, ее категории и группы.

Например, в случае непредставления гражданским служащим сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера специально уполномоченное подразделение федерального государственного органа проводит проверку в соответствии с требованиями Указа Президента РФ от 1 июня 1998 г. N 641 "О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и должности федеральной

государственной гражданской службы" (в ред. от 28 июня 2005 г.) <1>, по результатам которой готовит и направляет лицу или федеральному государственному органу, уполномоченным принимать решения о назначении на должность и об освобождении от должности лиц, в отношении которых проводилась проверка, заключение о нецелесообразности назначения лица на должность федеральной гражданской службы либо об освобождении его от замещаемой должности федеральной гражданской службы.

<1> СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 2502; 1999. N 23. Ст. 2818; 2005. N 28. Ст. 2865.

В отдельных случаях несоблюдение ограничений, связанных с гражданской службой, помимо прекращения государственно-служебных отношений может повлечь наступление административной или уголовной ответственности. Так, если в результате проверки представленных гражданским служащим сведений о доходах обнаружены обстоятельства, свидетельствующие о наличии признаков совершения преступления или административного правонарушения, то руководитель федерального государственного органа, давший поручение об организации проверки, обязан известить об этом правоохранительные органы (п. 8 данного Указа). Данное извещение может стать поводом для возбуждения в отношении гражданского служащего дела об административном правонарушении (например, по ст. 15.16 КоАП) или уголовного дела (ст. 198 УК).

В случае представления гражданином при поступлении на гражданскую службу подложных документов наступает уголовная ответственность в соответствии с ч. 3 ст. 327 УК. Подложным является личный или официальный документ (паспорт, военный билет, документы об образовании: аттестаты, дипломы, свидетельства и т.п.), если в нем любая часть содержания или формы не соответствует действительности. Использование заведомо подложного документа при поступлении на гражданскую службу представляет собой действия, связанные с его предъявлением соответствующему должностному лицу либо представлением в государственный орган в качестве подлинного. Данное деяние наказывается штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев.

Статья 17. Запреты, связанные с гражданской службой

Комментарий к статье 17

Закон N 79-ФЗ различает две правовые категории, связанные с правовым статусом гражданского служащего: ограничения и запреты. Ограничения означают, что при наличии или возникновении определенных обстоятельств, предусмотренных в законодательстве (см. ст. 16 Закона и комментарий к ней), гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий, уже занимающий государственную должность, должен быть освобожден от этой должности и уволен с гражданской службы в связи с несоблюдением ограничений, установленных законодательством (см. п. 13 ч. 1 ст. 33 Закона и комментарий к ней). Соблюдение указанных ограничений, связанных с гражданской службой, обязательно как для граждан, желающих поступить на гражданскую службу, так и для сторон служебного контракта.

1. Комментируемая статья в развитие общих обязанностей и ограничений гражданского служащего, установленных ст. 15 и 16 Закона, предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности гражданской службы. Эти обстоятельства законодатель называет запретами, связанными с гражданской службой. Целевое назначение запретов, установленных в данной статье, очевидно - повышение эффективности деятельности всей системы государственной службы и лиц, на ней занятых. В случае возникновения таких ситуаций или совершения гражданским служащим перечисленных в комментируемой статье действий к нему могут быть применены меры ответственности, вплоть до прекращения служебного контракта и увольнения с гражданской службы по п. 14 ч. 1 ст. 33 Закона (см. комментарий к данной статье).

В соответствии с п. 1 ч. 1 комментируемой статьи гражданскому служащему категорически запрещено участие в работе органов управления коммерческой организацией на платной основе. Статья говорит об исключениях, установленных федеральным законом, однако на сегодняшний день не существует федерального закона, предусматривающего такую возможность.

Перечень видов коммерческих организаций (организаций, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности) является исчерпывающим. Их виды предусмотрены ст. 50 ГК. К ним относятся: хозяйственные товарищества (в форме полного товарищества и товарищества на вере (коммандитного товарищества) и общества (в форме

акционерного общества, общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью), производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Гражданский служащий может участвовать в деятельности органа управления коммерческой организацией, являясь его членом, в рамках своих служебных обязанностей. Более того, при представлении интересов государства на него возлагаются вполне определенные обязанности. Это предусмотрено, в частности, Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. N 214 "Об обязанностях представителей государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, при возникновении задолженности этих акционерных обществ по заработной плате, обязательным платежам в бюджеты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды" <1>. Эта деятельность осуществляется в рамках служебной деятельности, при которой невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей может явиться основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, а полномочия по представлению интересов государства в органах управления этих коммерческих организаций могут быть прекращены.

<1> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1114.

В то же время гражданскому служащему не запрещено осуществлять аналогичную деятельность (в том числе и на платной основе) в органах управления некоммерческих организаций, которые могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Так, например, он может входить в правление товарищества собственников жилья, осуществляя в нем за плату определенные функции. Однако в любом случае необходимо соблюдение общего требования о недопустимости конфликта интересов.

Принципы построения системы гражданской службы предусматривают жесткий запрет, закрепляемый п. 2 ч. 1 комментируемой статьи, на продолжение занятия должности гражданской службы в случае совмещения правового статуса гражданского служащего с правовым статусом: а) лиц, избранных или назначенных на государственные должности, б) лиц, избранных на выборные должности в органах местного самоуправления, в) лиц, избранных на оплачиваемые выборные должности в профсоюзных органах.

Прежде всего не допускается замещение должности гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность. Статья 1 Закона относит к государственным должностям РФ и государственным должностям ее субъектов должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий их государственных органов.

Принцип разделения властей предполагает невозможность замещения одним лицом должности гражданской службы и выборной должности на постоянной основе в органах законодательной власти, в органах местного самоуправления, в органе профессионального союза. В силу этого гражданский служащий не может продолжать находиться на государственной службе в случае избрания депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, законодательного органа субъекта РФ, занимать выборную должность на постоянной основе в органе местного самоуправления, в профессиональных союзах, включая должности в выборном органе первичной профсоюзной организации государственного органа.

Если такая ситуация возникает, то гражданский служащий должен приостановить государственную службу на время исполнения обязанностей в указанных выше органах и организациях. Его служебный контракт приостанавливается с освобождением от замещаемой должности гражданской службы, оставлением в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв - по п. 3 ч. 1 ст. 39 Закона как обстоятельству, не зависящему от воли сторон. Основанием для издания приказа о приостановлении нахождения на гражданской службе является заявление самого служащего и документ, подтверждающий наличие юридического факта (избрания, назначения на должность). После окончания срока работы на выборной должности в таком же порядке издается приказ о восстановлении на гражданской службе.

Период замещения государственных должностей, должностей муниципальной службы, выборных должностей в органах местного самоуправления включается в стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу (ст. 54 Закона).

Гражданскому служащему запрещается осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 3 ч. 1 комментируемой статьи). Гражданское законодательство, регулируя отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходит из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (ст. 2 ГК). Именно нацеленность на получение прибыли является ключевым критерием в определении предпринимательской деятельности.

Гражданским служащим запрещено заниматься любыми видами деятельности, которые могут быть отнесены к предпринимательской - производство, реализация или приобретение продукции или товаров, оказание услуг, выполнение работ с целью извлечения прибыли; владение, пользование, распоряжение имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности; приобретение имущественных прав на нематериальные объекты (товарные знаки, промышленные образцы, торговые секреты, фирменные наименования и т.д.).

Гражданским служащим запрещено лично или через представителя голосовать посредством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решений хозяйственным обществом или товариществом. Если они являются собственниками акций, пая (дающих право на участие в управлении) в результате приватизации, то они обязаны на время прохождения государственной службы передавать в доверительное управление под гарантию государства все находящиеся в их собственности доли в уставном капитале хозяйствующих субъектов. Общие условия и формы такой передачи установлены гл. 53 "Доверительное управление имуществом" ГК.

Гражданский служащий не имеет права приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход в случаях, установленных Федеральным законом (п. 4 ч. 1 комментируемой статьи).

Ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении (ст. 142 ГК). В соответствии со ст. 143 ГК к ценным бумагам относятся: государственная облигация, облигация, вексель, чек, депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, акция, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Правовой режим ценных бумаг регулируется также рядом Федеральных законов. Важнейшими из них являются следующие: от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (в ред. от 30 декабря 2006 г.) <1>, от 29 июля 1998 г. N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" (в ред. от 19 декабря 2006 г.) <2>, от 11 ноября 2003 г. N 152-ФЗ "Об ипотечных ценных бумагах" (в ред. от 27 июля 2006 г.) <3>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918; 1999. N 28. Ст. 3472; 2002. N 52. Ст. 5141; 2004. N 27. Ст. 2711, N 31. Ст. 3225; 2005. N 11. Ст. 900, N 25. Ст. 2426; 2006. N 1. Ст. 5, N 2. Ст. 172, N 31. Ст. 3437; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 45.

<2> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3814; 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3101, N 52 (ч. 2). Ст. 6502; 2006. N 52 (ч. 2). Ст. 5504.

<3> СЗ РФ. 2003. N 46 (ч. 2). Ст. 4448; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 19; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3440.

Закон говорит о запрете на приобретение ценных бумаг. Если же ценные бумаги имелись у гражданина к моменту начала его деятельности в качестве гражданского служащего, он обязан на время прохождения государственной службы передать их в доверительное управление под гарантию государства. В настоящее время на подзаконном уровне не определен порядок такой передачи.

Кроме того, ч. 2 комментируемой статьи устанавливает запрет на владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), если оно может привести к конфликту интересов. В этом случае он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Однако ч. 2 ст. 71 Закона, определяя порядок вступления его в силу, предусматривает, что данная норма вступает в силу после определения организации, уполномоченной государством осуществлять доверительное управление принадлежащими гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций). Пока такая организация не определена.

Гражданскому служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, либо в государственном органе или организации, непосредственно подчиненных или

подконтрольных данному государственному органу (п. 5 ч. 1 комментируемой статьи). Введение этого запрета совершенно очевидно и оправдано, так как представитель должен действовать в интересах представляемого им лица, что изначально приводит к конфликту интересов (даже при отсутствии материальной выгоды). Этим, по сути, гражданскому служащему запрещается заниматься лоббистской деятельностью.

Гражданским служащим запрещено получать вознаграждения, связанные с исполнением должностных полномочий (п. 6 ч. 1 комментируемой статьи). Целью запрета является установление заранее обусловленных барьеров на пути возможного соблазна оказать предпочтение кому-либо при выполнении обязанностей по гражданской службе. Гражданский служащий не должен никому ничем быть лично обязанным.

Основные возможные варианты вознаграждений прямо перечислены в комментируемой статье. Отнесение конкретных форм вознаграждения к данному перечню зависит от конкретных обстоятельств, при которых такое вознаграждение может быть получено. Ими могут быть и безвозмездная передача какого-либо объекта в собственность, и передача требования, и исполнение имущественных обязательств гражданского служащего и т.п.

На практике встречаются самые разнообразные варианты "скрытого" вознаграждения, например: передача в пользование (безвозмездное или на льготных условиях) объектов недвижимости, транспортных средств, оплата командировок, отдыха, лечения, развлечений, вручение дорогих подарков и т.п. (в том числе и для членов семьи гражданского служащего). Возможно предоставление необоснованных привилегий и преимуществ в учебной и научной деятельности, при выполнении работ по авторским договорам, при получении кредитов и ссуд и т.п.

Гражданские служащие не вправе при поездках в командировки получать средства сверх выделяемых государственным органом от любых юридических и физических лиц; не вправе пользоваться их услугами по оплате личных расходов.

Участие гражданских служащих в протокольных мероприятиях может сопровождаться получением подарков в связи с этими мероприятиями. Такие подарки признаются федеральной собственностью или собственностью субъекта РФ. Они должны быть переданы получившими их гражданскими служащими в государственный орган по акту.

Безусловно, данный запрет не лишает гражданских служащих возможности принимать символические знаки внимания и подарки в соответствии с общепринятыми нормами протокола, вежливости и гостеприимства, а также сувениры при проведении протокольных и иных официальных мероприятий. В подобных случаях следует руководствоваться ст. 575 ГК, в соответствии с которой не допускается дарение государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, за исключением подарков, стоимость которых не превышает 5 МРОТ.

Следует иметь в виду, что в данном случае речь идет не о реальном МРОТ, устанавливаемом специальным федеральным законом в целях оплаты труда, а о некоем параметре, используемом при исчислении сумм штрафов, государственных пошлин (на сегодняшний день он составляет 100 руб.).

Гражданский служащий может выезжать за пределы Российской Федерации для исполнения служебных обязанностей только в рамках служебных командировок (п. 7 ч. 1 комментируемой статьи). Речь в данном случае идет не только о факте выезда в командировку, но и обо всех расходах, с ними связанных (проживание, питание и т.п.).

Исключение могут составлять выезды в зарубежные командировки на основе международных договоров, на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами иностранных государств, международными и иностранными организациями. В этих случаях не запрещается пользоваться услугами принимающей стороны по организации размещения, питания, предоставления транспорта (в необходимых и разумных пределах, оправдываемых целью поездки).

Соответственно, категорически запрещено выезжать в такие командировки за счет физических и юридических лиц (в том числе для участия в научных конференциях, симпозиумах, иных мероприятиях).

Гражданскому служащему запрещено использовать в неслужебных целях средства материально-технического обеспечения и имущество, а также передавать их другим лицам (п. 8 ч. 1 комментируемой статьи). Имеется в виду использование оргтехники, средств коммуникации, иных видов оборудования или государственного имущества в рамках служебного времени или вне его, в личных интересах или в интересах других лиц. Это может быть эксплуатация компьютера (в том числе с выходом в Интернет и использованием других его функций), средств коммуникации (телефон, факс и др.), множительной техники, использование с нарушением установленного порядка финансовых средств и т.п.

Данный запрет предусматривает два типа возможных правонарушений. В первом случае гражданский служащий может использовать материально-техническое обеспечение и имущество в личных целях, во втором - те же действия он может совершить в интересах других лиц. В качестве средства служебного обеспечения может рассматриваться и информация в связи с тем, что Закон неоднократно упоминает об обязанности гражданского служащего соблюдать установленные правила работы с предоставляемой в служебных целях информацией. Для привлечения гражданского служащего к ответственности за нарушение данного запрета не имеет значения, какой из названных вариантов использования имущества был применен.

Гражданскому служащему запрещено разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 9 ч. 1 комментируемой статьи).

Под конфиденциальной информацией применительно к целям Закона следует понимать сведения, хотя и не составляющие государственную тайну, тем не менее не предназначенные для широкого доступа. Такая информация может стать доступной, например, для средств массовой информации, не будучи для этого предназначенной. Гражданский служащий, разгласивший подобные сведения, может и не иметь корыстных интересов, тем не менее нарушение запрета будет налицо. Наличие же материальной заинтересованности может стать при выборе мер ответственности для гражданского служащего квалифицирующим фактором.

Практическая реализация мер, направленных на недопущение разглашения гражданскими служащими сведений, составляющих конфиденциальную информацию, предполагает реализацию ряда конкретных условий. Во-первых, в каждом государственном органе применительно к конкретному гражданскому служащему должен быть определен соответствующий перечень сведений, составляющих информацию подобного рода. Во-вторых, требование о неразглашении конфиденциальной информации (наряду со сведениями, составляющими государственную и служебную тайну) должно быть включено в должностной регламент гражданского служащего. В-третьих, это требование должно быть продублировано в служебном контракте гражданского служащего в качестве одной из его основных обязанностей.

Неразглашение или неиспользование конфиденциальной информации в целях, не связанных с гражданской службой, означает обязанность гражданского служащего не разглашать ее в интересах организаций или физических лиц не только в период гражданской службы, но и после увольнения с гражданской службы.

Запрет в отношении возможности критических высказываний, суждений и оценок, которые может допустить гражданский служащий, снабжен целым рядом оговорок. Прежде всего, эти высказывания должны быть публичными (в том числе они могут быть озвучены и через средства массовой информации). Наряду с этим запрет касается деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы. И, наконец, сама возможность высказываний со стороны гражданского служащего не должна входить в его должностные обязанности.

Следует отметить, что данная формулировка запрета, зафиксированная в п. 10 ч. 1 комментируемой статьи, в значительной мере дублирует ряд его же положений (только существенно жестче). Так, ст. 15, перечисляя основные обязанности гражданского служащего, включает в их число и такие, как: соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов РФ и обеспечение их исполнения; исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведений, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство; соблюдение ограничений, выполнение обязательств и требований к служебному поведению, ненарушение запретов, которые установлены Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами. Статья 18, перечисляя требования к служебному поведению гражданского служащего, включает в них обязанности: соблюдать ограничения, установленные данным Законом и другими федеральными законами для гражданских служащих; соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций; не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство; не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа; соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. Все эти положения с лихвой перекрывают запрет, установленный в п. 10 ч. 1 комментируемой статьи.

Гражданские служащие в подавляющем своем большинстве практически не могут нарушить данный запрет, ибо далеко не все из них имеют возможность доступа, например, к средствам

массовой информации (а если бы и имели, то общие обязанности, перечисленные выше, являлись бы для них как нравственными, так и правовыми барьерами).

В то же время многие гражданские служащие являются одновременно специалистами в тех или иных науках - они могут читать лекции в учебных заведениях, писать научные статьи или готовить диссертации, публикации по теме диссертаций. Научные работы изначально предполагают наличие предложений, направленных на совершенствование существующих общественных отношений.

Представляется, что данный запрет не носит абсолютного характера и в случае возникновения конфликтной ситуации она должна быть оценена с учетом всех ее аспектов и с учетом соблюдения (или несоблюдения) гражданским служащим общих требований, предъявляемых к его поведению, соблюдению им основных обязанностей, установленных данным Законом.

В п. 11 ч. 1 комментируемой статьи предусмотрен запрет на получение гражданским служащим иностранных наград, почетных и специальных званий иностранных государств, международных организаций и политических партий. В принципе, это возможно, но с соблюдением определенного порядка, предполагающего наличие письменного разрешения представителя нанимателя гражданского служащего. Исключение сделано для научных наград, почетных и специальных званий.

Закон запрещает гражданскому служащему использовать должностные полномочия для предвыборной агитации в свою пользу или в пользу других лиц (п. 12 ч. 1 комментируемой статьи).

Являясь гражданином Российской Федерации, он имеет право избирать и быть избранным. Соответственно, он имеет возможность быть выдвинутым кандидатом на выборах на государственную (или общественную) должность непосредственно либо в составе списка кандидатов политической партии в соответствии с законодательством РФ; зарегистрироваться в качестве кандидата и проголосовать по собственному выбору.

Однако на всех стадиях избирательного процесса он не имеет права использовать сам (или через доверенных лиц) преимущество своего должностного и служебного положения. Гражданский служащий также не имеет права привлекать своих подчиненных и иных лиц, находящихся в служебной зависимости от него, к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию его в качестве кандидата. Те же запреты распространяются и на все мероприятия, связанные с проведением в установленном порядке референдумов.

Гражданские служащие не имеют права использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений и иных организаций (п. 13 ч. 1 комментируемой статьи). Они обязаны руководствоваться исключительно законодательством и не должны быть связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений. Данный запрет полностью направлен на исключение возможности использования должностного положения гражданского служащего в интересах участников общественно-политической жизни. Это означает запрет на публичные высказывания, содержащие оценку их деятельности, свое отношение к ним и, тем более, пропагандирующие их деятельность. В то же время он не направлен на ограничение свободы совести, мысли и слова.

Каждый гражданин, в том числе и гражданский служащий, имеет право придерживаться любых взглядов, быть членом политической партии, однако он не имеет права на занятие в ней официальных руководящих постов. Он не вправе противопоставлять интересы какой-либо партии или группы интересам всего общества или использовать свое положение в пользу партии или общественной организации.

Аналогичный запрет установлен и по отношению к религиозным организациям. Он основан на положениях Конституции РФ. Российская Федерация - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ст. 14 Конституции РФ).

В "пакете" общеполитических запретов находится и закрепленное в п. 14 ч. 1 комментируемой статьи положение, запрещающее гражданскому служащему создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных и религиозных объединений или способствовать созданию таких структур. Гражданская служба в Российской Федерации должна быть деполитизирована и департизирована. Гражданские служащие обязаны в своей деятельности руководствоваться исключительно законодательством и не имеют права заниматься развитием партийных структур.

Данный запрет не распространяется лишь на некоторые общественные организации. В Законе прямо названы профессиональные союзы, ветеранские и иные органы общественной самодеятельности. Это положение соответствует международно-правовым документам, в частности Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (16 декабря 1966 г.), согласно которому государства обязаны обеспечивать право профессиональных союзов

функционировать беспрепятственно, без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом.

Конвенция МОТ N 87 "Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию" (9 июля 1948 г.) закрепляет положение, в соответствии с которым гражданские служащие имеют право создавать по своему выбору профессиональные союзы, ассоциации без предварительного на то разрешения, а также добровольно вступать в такие организации при единственном условии подчинения их уставам. Профессиональные организации гражданских служащих имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий. Государственные органы и их руководители обязаны воздерживаться от всякого вмешательства, способного ограничить право гражданских служащих на создание профессиональных организаций или воспрепятствовать его законному осуществлению. В свою очередь профессиональные союзы (ассоциации) гражданских служащих не имеют права вмешиваться в деятельность государственных органов по выполнению возложенных на них задач и функций.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, являясь составной частью ее правовой системы (ст. 15 Конституции РФ), находят свое отражение в федеральных законах. На законодательном уровне закреплён правовой статус такой общественной организации, как профсоюзы, - прежде всего в Федеральном законе от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (в ред. от 9 мая 2005 г.) <1>, в ТК.

<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 148; 2002. N 12. Ст. 1093, N 30. Ст. 3029; 2003. N 50. Ст. 4855; 2004. N 27. Ст. 2711; 2005. N 19. Ст. 1752.

Для гражданских служащих установлено исключение из правового механизма, предусматривающего варианты защиты трудящимися своих трудовых прав. Они не имеют права прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора (п. 15 ч. 1 комментируемой статьи). Отличия здесь не только в самом предмете возникающих споров, но и по поводу условий их разрешения. Гражданские служащие ограничиваются запретом, которого нет для работников по общему найму, идет ли речь об индивидуальном трудовом споре или о коллективном трудовом споре (в том числе о такой его стадии, как забастовка).

И еще одно из отличий в правовом статусе гражданского служащего, заключившего служебный контракт, от наемного работника, работающего по трудовому договору. Используя самозащиту, как один из способов защиты трудовых прав и свобод (ст. 352 ТК), работник, известив работодателя или своего непосредственного руководителя либо иного представителя работодателя в письменной форме, может в определенных случаях отказаться от выполнения работы (ст. 379 ТК). Частным случаем является ситуация с нарушением сроков выплаты заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику. В случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней работник имеет право, известив работодателя в письменной форме, приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы.

Но ТК (так же, как и Закон N 79-ФЗ) не допускает приостановления работы государственными служащими (ст. 142 ТК). Справедливости ради следует отметить, что такого права лишены не только государственные служащие, но и некоторые другие категории лиц наемного труда (работники, работающие в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств, оборудования; работники, в трудовые обязанности которых входит выполнение работ, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения, - энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, связь, станции скорой и неотложной медицинской помощи).

Закрепляя принцип свободы труда, Конституция РФ одновременно признает право граждан на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку (ст. 37 Конституции).

Принципиальным является положение ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которым перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. О таком федеральном законе говорит, в частности, ст. 413 ТК, в которую включено положение, в соответствии с которым право на забастовку может быть ограничено. Закон N 79-ФЗ, устанавливающий для гражданских служащих в п. 15 ч. 1 комментируемой статьи запрет на прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора,

отражающий специфику правового положения гражданских служащих как особой категории лиц наемного труда, как раз и является таким федеральным законом.

Федеральным законом от 2 марта 2007 г. N 24-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы" ч. 1 комментируемой статьи дополнена п. 16 и 17. Они содержат запреты, направленные на защиту основ конституционного строя и обеспечение безопасности государства, представляя собой разновидность ограничений, возможность установления которых предусмотрена ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Вводимые запрещения обусловлены особенностями правового положения гражданских служащих, которые в той или иной мере обладают доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, являются носителями государственных секретов и иной конфиденциальной информации. С другой стороны, указанные нормы призваны способствовать также предупреждению возможных конфликтов интересов в связи с осуществлением гражданскими служащими должностных полномочий во взаимодействии с иностранными организациями.

Пункт 16 запрещает гражданскому служащему входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <1> под иностранной некоммерческой неправительственной организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории РФ в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы.

<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

Иностранные некоммерческие организации, так же как и российские, могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Иностранная некоммерческая неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории РФ через свои структурные подразделения - отделения, филиалы и представительства.

Структурное подразделение - отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации признается формой некоммерческой организации и подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном ст. 13.1 Федерального закона "О некоммерческих организациях".

Структурные подразделения - филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных организаций приобретают правоспособность на территории РФ со дня внесения в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций сведений о соответствующем структурном подразделении в порядке, предусмотренном ст. 13.2 Федерального закона "О некоммерческих организациях".

Иной порядок вхождения гражданских служащих в органы иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений может быть предусмотрен международным договором РФ или законодательством РФ.

Пункт 17 устанавливает запрет на занятие гражданскими служащими практически любыми видами деятельности, в том числе научной, преподавательской и иной творческой, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Речь идет о запрете консультирования, чтения лекций, выступлений на семинарах, конференциях, проведения научных исследований, написания аналитических докладов и других форм участия гражданских служащих в оплачиваемых из иностранных финансовых источников работах. Запрет распространяется и на работу, которая оплачивается, в частности в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставленных международными и иностранными организациями, иностранными гражданами и лицами без гражданства для поддержки и развития общественных инициатив, науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации.

По мысли законодателя, участие гражданского служащего в органах управления, попечительских или наблюдательных советах иностранных некоммерческих неправительственных

организаций, а также плата за результаты какой-либо деятельности в ряде случаев может быть формой скрытой взятки, ставит его деятельность в определенную зависимость от организаций с иностранным капиталом и потенциально может влиять на принятие им решений в рамках служебных полномочий. Однако введение соответствующих запретов для всех гражданских служащих, нисколько не умаляет презумпцию невиновности. Так, запрещение, предусмотренное для гражданских служащих п. 17 ч. 1 комментируемой статьи, отменяется письменным разрешением представителя нанимателя, к которому они вправе обратиться с подобной просьбой. Исключение же из общего правила, согласно нормативной диспозиции данного правового запрета для гражданских служащих, может устанавливаться только международным договором или законодательством РФ.

2. Часть 2 комментируемой статьи в значительной степени повторяет положения п. 4 ч. 1 этой же статьи. Однако она более четко определяет правовой режим запрета на владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), которые могут принести доход.

Здесь нет абсолютного запрета на такое владение, а говорится лишь о ситуации, в которой может возникнуть конфликт интересов. Именно в этом случае гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Однако ч. 2 ст. 71 Закона, определяя порядок вступления его в силу, предусматривает, что ч. 2 комментируемой статьи вступит в силу после определения организации, уполномоченной государством осуществлять доверительное управление принадлежащими гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций). Пока такая организация не определена.

3. Весьма жестким по отношению к гражданскому служащему выглядит запрет, предусмотренный п. 1 ч. 3 комментируемой статьи. Он предполагает, что гражданин после увольнения с гражданской службы (независимо от причины - достижение предельного возраста, увольнение по собственной инициативе, по инициативе представителя нанимателя, по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон служебного контракта и т.д.) не вправе в течение довольно длительного срока (двух лет) замещать должности (т.е. работать по трудовому договору), а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности.

Категория "отдельные функции" в данном контексте является оценочной категорией, что может привести к разным результатам при внешне схожих ситуациях. Кто должен определять критерии выполнения "отдельных функций" государственного управления в этих случаях? Будущий работодатель или сторона в гражданско-правовых договорах? Какова степень их ответственности и ответственности бывшего гражданского служащего в случае игнорирования ими данного запрета (ведь отношения будут уже не служебные)?

Как и любое право гражданина, право на свободный труд подлежит судебной защите. Кто будет ставить вопрос о нарушении права на труд или о нарушении запрета, установленного Законом N 79-ФЗ? Какое решение в случае возникновения такого спора сможет принять суд? Эти вопросы судами пока не разрешались. Только обобщение практики сможет дать ответ на вопрос о целесообразности данной нормы и о ее эффективности.

Положения п. 2 ч. 3 комментируемой статьи выглядят гораздо более эффективным способом защиты государственных интересов. Здесь четко говорится об обязанности бывшего гражданского служащего не разглашать и не использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Данное положение практически повторяет запрет, установленный в п. 9 ч. 1 комментируемой статьи, но имеет другого адресата - гражданина, ранее находившегося на гражданской службе.

Запреты, предусмотренные комментируемой статьей, могут быть конкретизированы применительно к различным органам государственной власти и к различным должностям гражданской службы. Эти положения находят свое отражение в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы гражданской службы (положение о служебном распорядке государственного органа, должностной регламент), а также в служебном контракте гражданского служащего.

Соблюдение ограничений и запретов, выполнение гражданским служащим его служебных обязанностей должны учитываться на всех стадиях прохождения гражданской службы - проведение конкурса, назначение на должность гражданской службы и ее замещение, проведение квалификационного экзамена и присвоение классного чина, проведение аттестации, применение поощрений, награждения, дисциплинарных мер и др.

4. Несоблюдение запретов, установленных нормами комментируемой статьи, предусматривает возможность привлечения к ответственности, которая определяется как данным Законом, так и другими федеральными законами (ч. 4 комментируемой статьи).

Процедура установления факта нарушения определенных для гражданского служащего запретов (если это нарушение может повлечь за собой дисциплинарную ответственность) требует проведения служебной проверки по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего в порядке, предусмотренном ст. 59 Закона (см. комментарий к ней). Меры дисциплинарной ответственности применяются независимо от привлечения к материальной, административной (или даже уголовной) ответственности.

Статья 18. Требования к служебному поведению гражданского служащего

Комментарий к статье 18

1. Устанавливаемые ч. 1 комментируемой статьи требования к служебному поведению гражданских служащих в основном повторяют положения Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих", принятого в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе. Всем лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и выборные муниципальные должности, было предписано придерживаться Принципов, утвержденных данным Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Общие принципы представляют собой основы поведения гражданских служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей. Под требованиями же к служебному поведению гражданского служащего, содержащимися в комментируемой статье, и имеется в виду система принципов и норм (правил) служебного поведения и деятельности. В основе таких требований лежит представление о честности и неподкупности гражданских служащих, их верности государству и закону. Требования к служебному поведению призваны обеспечивать добросовестное исполнение должностных обязанностей и соблюдение установленных запретов и ограничений на основе соответствия служебного поведения правовым предписаниям и общепринятым этическим нормам.

Требования к служебному поведению гражданского служащего можно классифицировать по трем видам содержащихся в данной статье норм:

- предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали гражданского служащего);
- запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения);
- рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное и неслужебное время).

О значимости учета и соблюдения в служебной деятельности морально-этических принципов свидетельствует, в частности, намерение ФНС России разработать на конкурсной основе за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития Кодекс поведения и этики гражданских служащих ФНС России. Разработать его проект предусматривается с учетом анализа нормативных правовых актов РФ, регламентирующих общие принципы служебного поведения гражданских служащих, международного опыта создания подобных правовых актов, с адаптацией к специфике работы налоговых органов России. В этом проекте должны быть отражены общие требования, предъявляемые к поведению гражданского служащего ФНС России, правила поведения при осуществлении профессиональной и внеслужебной деятельности, правила урегулирования конфликта интересов, ответственность гражданского служащего за нарушение требований Кодекса.

Пункт 1 ч. 1 комментируемой статьи содержит норму, обязывающую гражданского служащего исполнять свои должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. Данное требование диктуется необходимостью выполнения гражданскими служащими служебной деятельности по обеспечению реализации полномочий государственных органов таким образом, чтобы их работа была признана эффективной. Профессионализм гражданского служащего подразумевает, что он исполняет свои должностные обязанности осознанно, обладая соответствующим правовым статусом, понимает поставленные перед ним задачи и суть выполняемых функций, обладает необходимыми знаниями, умениями и навыками.

Требование п. 2 ч. 1 комментируемой статьи основано на ст. 2 Конституции РФ, которая провозглашает, что "человек, его права и свободы являются высшей ценностью". Данное положение является одной из основ конституционного строя РФ. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, признание, соблюдение и защита прав и

свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание как деятельности органов государственной власти, так и профессиональной служебной деятельности всех государственных служащих. Осуществляя служебную деятельность, гражданский служащий должен четко уяснять, какие права и свободы человека при решении той или иной проблемы могут быть затронуты и предпринять достаточные усилия для того, чтобы человек мог воспользоваться своим правом, устранить все препятствия, которые могут возникнуть в рамках реализации права. Гражданские служащие должны: учитывать законные интересы граждан; удовлетворять законные требования; признавать, соблюдать и защищать права и свободы в полном объеме, установленном законом; создавать условия для участия граждан в деятельности органов государственной власти.

Пунктом 3 ч. 1 комментируемой статьи установлено также, что гражданский служащий обязан осуществлять свою служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа.

Понятие "компетенция" означает совокупность полномочий, которыми наделен государственный орган или должностное лицо Конституцией РФ, законами, подзаконными нормативными правовыми актами. Гражданский служащий должен соответствовать своему назначению - обеспечивать реализацию компетенции государственного органа и при этом обязан знать функции государственного органа и свои должностные функции, которые регламентированы в соответствующих нормативных правовых актах и в должностном регламенте, правильно понимать возложенные на государственный орган задачи и его предметы ведения, неукоснительно соблюдать процедуры реализации компетенции (правила, инструкции, порядки, регламенты), всегда действовать в интересах государства и общества.

При исполнении своих должностных обязанностей гражданский служащий в соответствии с п. 4 ч. 1 комментируемой статьи не должен оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и отдельным гражданам, что означает быть независимым от преимущественного влияния со стороны кого бы то ни было. В своих действиях гражданский служащий обязан учитывать права, обязанности, законные интересы всех участвующих сторон.

Данная обязанность не означает запрета гражданскому служащему формально и фактически состоять в тех или иных общественных объединениях, религиозных объединениях и в любых "группах по интересам", даже если их целью является удовлетворение личных выгод и нужд. Но так как общественные объединения нередко отнюдь не ставят на видное место государственные интересы и общественное благо, гражданскому служащему запрещается способствовать достижению целей и задач таких объединений или социальных групп.

Пункт 5 ч. 1 комментируемой статьи обязывает гражданского служащего оберегать свои честь и достоинство. Он не должен получать никаких выгод имущественного и неимущественного характера, не предусмотренных законом, не вправе совершать действия, связанные с влиянием личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей.

При принятии решений гражданский служащий в своих действиях (бездействии) не должен допускать, чтобы его частные интересы каким-либо образом сталкивались со служебными обязанностями. На нем лежит ответственность за то, чтобы такие коллизии не возникали, какими бы они ни были: реальными, потенциальными или могущими оказаться таковыми.

Так, в США в соответствии с Кодексом этики правительственной службы, нормы которого распространяются на служащих органов исполнительной власти, должностным лицам запрещено реализовывать свои личные интересы, участвуя в делах, на успех которых могут повлиять решения, принимаемые такими должностными лицами в ходе выполнения ими своих служебных обязанностей, а также информация, которой эти лица располагают в силу своего служебного положения. Например, должностному лицу, играющему определенную роль в планировании сооружения новой автомагистрали, запрещается покупать те участки земли, по которым, как предполагается, эта автомагистраль пройдет. Стоимость этих участков земли возрастет, как только будет объявлено о сооружении автомагистрали, и покупка земельных участков будет расценена как спекуляция с использованием служебного положения. В такой же мере нарушает закон тот, кто, будучи попечителем, доверительным собственником, служащим аппарата судебного органа и т.п., покупает непосредственно или через подставных лиц имущество, которым ему поручено управлять.

Гражданский служащий в соответствии с п. 6 ч. 1 комментируемой статьи обязан руководствоваться правилами служебного поведения. Основные правила служебного поведения закреплены в Законе. К ним прежде всего относятся ограничения и запреты, связанные с гражданской службой. Требование соблюдения ограничений и запретов включается в содержание служебного контракта и отражается в должностном регламенте гражданского служащего. Следовательно, нарушения ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, надлежит расценивать как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим

должностных обязанностей, что может явиться основанием для привлечения его в установленном порядке к дисциплинарной ответственности.

При принятии решений согласно п. 7 ч. 1 комментируемой статьи в своих действиях (бездействии) гражданский служащий не вправе руководствоваться решениями политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и любых других организаций, что означает исключение возможности какого-либо влияния на свою служебную деятельность таких решений. Кроме того, гражданский служащий не вправе каким-либо образом противодействовать проведению государственной политики, законным решениям и мерам, принимаемым государственными органами и органами местного самоуправления. Быть политически нейтральным для гражданского служащего даже недостаточно, ибо он по предназначению обязан проводить в жизнь в рамках имеющихся возможностей официальную государственную политику.

Существенное требование п. 8 ч. 1 комментируемой статьи к служебному поведению гражданского служащего состоит в том, что он не должен совершать поступки, порочащие его честь и достоинство. Для этого он должен соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения, всегда вести себя так, чтобы содействовать созданию хорошей репутации соответствующего государственного органа и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность гражданского служащего и эффективность работы представляемого им органа.

С другой стороны, для того чтобы правильно ориентироваться при выборе того или иного поведенческого действия, гражданский служащий должен быть способен придерживаться общепринятых критериев объективной оценки возникающих различных жизненных ситуаций, руководствоваться при этом устоявшимися нравственными стандартами.

Следует иметь в виду, что нормы морали, которыми руководствуются гражданские служащие, не могут основываться только на собственном представлении о нравственности, ибо определяются они и общественными представлениями о поведении государственных служащих. Очевидно, что для оценки этического поведения государственного служащего должен применяться более высокий стандарт, чем для оценки поступков других граждан. Критерии оценки поведения гражданских служащих должны быть более взыскательными, чем обычные устоявшиеся представления о нравственности.

Кроме того, нельзя не принимать во внимание, что оценки нравственных и этических норм и ценностей в современном российском социуме существенно разнятся, отличаются разнотензорностью и субъективностью - особенно в условиях пересмотра, а то и отрицания сложившихся ранее норм и ценностей.

Следовательно, является порой затруднительным учесть значительное разнообразие возникающих поведенческих ситуаций, констатировать, что в действительности имел место поступок, порочащий честь и достоинство гражданского служащего, и тем более определить приемлемые меры воздействия, прежде всего дисциплинарного, за нарушение данного требования к служебному поведению. Предусмотреть все нравственные коллизии, возникающие в практической деятельности гражданского служащего, разумеется, невозможно. И тем более отразить их нормативно. Поэтому представляется, что только от личной моральной позиции и ценностных ориентаций гражданского служащего зависит в решающей мере, считает ли он допустимым совершать поступки, которые могут быть истолкованы как порочащие его честь и достоинство.

Гражданский служащий обязан проявлять корректность в обращении с гражданами. Соблюдение п. 9 ч. 1 комментируемой статьи представляется весьма важным для гражданского служащего. Однако критериев корректности законодатель не устанавливает. Вместе с тем в аналогичных зарубежных правовых актах имеются подобные нормы, понимание которых не представляет сложности. Так, в Кодексе государственной службы Великобритании установлено, что государственные служащие должны стремиться решать стоящие перед ними вопросы благожелательно, эффективно, своевременно, непредвзято и квалифицированно, а в Законе о федеральных чиновниках ФРГ установлено, что чиновник, в частности, должен иметь необходимые для административного работника черты характера. Таким образом, вполне можно считать, что корректность предполагает вежливое (соблюдение правил приличия), тактичное и толерантное (поведение с чувством меры, с соблюдением такта и выдержки), доброжелательное отношение гражданского служащего не только к гражданам, но и к руководителям, коллегам и подчиненным.

Гражданский служащий обязан проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов России. Данное требование п. 10 ч. 1 комментируемой статьи обязывает гражданских служащих препятствовать следованию моделям служебного поведения, восходящим к родоплеменным и феодальным традициям сословно-кланового корпоративизма, знатности, влияния, богатства рода. Кроме того, данное требование обязывает гражданских служащих учитывать и использовать такие нравственные обычаи и традиции, которые могли бы способствовать гражданскому согласию, укреплению доверия к государственным органам и

институту гражданской службы. Таким образом, из практики служебного поведения должны быть исключены любые проявления дискриминации по различным признакам. Напротив, гражданским служащим необходимо культивировать взаимное уважение представителей различных национальностей, населяющих многонациональную Российскую Федерацию.

Необходимость для гражданского служащего учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп и конфессий, предписанная п. 11 ч. 1 комментируемой статьи, обязывает гражданского служащего хорошо разбираться в этнокультурной специфике сложившихся в том или ином регионе страны норм поведения. При этом важно учитывать языковые особенности, различия в правилах этикета, нюансы при построении служебных отношений, налаживании обоснованных неформальных контактов, принимая во внимание сложившиеся взгляды на жизнедеятельность этнических, социальных групп или конфессий. Имеется в виду, что работающий в конкретной местности гражданский служащий должен знать в том числе используемую тональность речи, специфику форм приветствия, обращения, благодарности, прощания и норм вежливости в целом, которых придерживается конкретная этническая или социальная группа.

Комментируемое требование предполагает также всемерный учет гражданским служащим конфессиональных особенностей. Например, в районах распространения шариата с недоумением будет воспринято действие, когда женщина первая поздоровается со своим начальником (вне зависимости от того, одного он возраста с ней, моложе или старше). В местностях влияния адата будут крайне негативно восприняты пререкания служащего с коллегой-женщиной или допущение в ее присутствии конфликтных ситуаций.

Гражданский служащий обязан способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. Данное требование п. 12 ч. 1 комментируемой статьи к служебному поведению фактически вытекает из Конституции РФ, в преамбуле которой содержатся положения о сохранении исторически сложившегося государственного единства, установлении в стране гражданского мира и согласия. Следовательно, этими положениями следует руководствоваться как государственным органам, так и гражданским служащим.

Так как в соответствии со ст. 14 Конституции РФ Российская Федерация является светским государством, конфессиональная сфера сегментирована в гражданское общество. В Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" (в ред. от 6 июля 2006 г.) <1> неотъемлемой частью исторического наследия народов России признаны четыре религии - христианство, ислам, буддизм, иудаизм. В целом же в преамбуле данного Закона декларированы основы межконфессионального равенства и согласия. Кроме того, законодатель установил обязанность государства защищать свободу совести и вероисповедания. Запрещены также умышленное оскорбление религиозных чувств граждан, пропаганда религиозного превосходства, уничтожение или повреждение имущества религиозных объединений, насильственное воспрепятствование свободе совести. Нарушение же действующего законодательства о межнациональном и межконфессиональном согласии влечет уголовную, административную и иную юридическую ответственность.

<1> СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465; 2002. N 12. Ст. 1093, N 30. Ст. 3029; 2003. N 50. Ст. 4855; 2004. N 27. Ст. 2711; 2006. N 29. Ст. 3122.

Фиксируя неправомерные действия в данной сфере, гражданский служащий должен ориентироваться на ст. 29 Конституции РФ, запрещающую пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Гражданский служащий в соответствии с п. 13 ч. 1 комментируемой статьи обязан не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа, в котором он проходит службу. Здесь следует иметь в виду, что речь идет о поведении гражданского служащего как на гражданской службе, так и за ее пределами. Гражданский служащий не имеет права осуществлять действия, которые могут нанести ущерб авторитету государства, участвовать в акциях, нарушающих работу государственных органов.

Пункт 14 ч. 1 комментируемой статьи обязывает гражданских служащих соблюдать правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. Соблюдение установленных правил публичных выступлений предполагает обязанность гражданского служащего воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности; уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации.

В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" <1> информация нормативно определяется как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. В числе требований правил предоставления служебной информации названы государственная и служебная тайна. Определение сведений, распространение которых запрещено, содержится в Указе Президента РФ от 24 января 1998 г. N 61 "О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне" <2>.

<1> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3448.

<2> СЗ РФ. 1998. N 5. Ст. 561.

Разглашение же сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, рассматривается в качестве одного из оснований прекращения государственно-служебных отношений.

Кроме того, условия о неразглашении охраняемой законом тайны (государственной, служебной и иной), если должностным регламентом гражданского служащего предусмотрено использование сведений, составляющих такую тайну, предусматриваются в служебном контракте.

2. Частью 2 комментируемой статьи предусмотрены, что объяснимо, повышенные требования к гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы категории "руководители".

В силу своего статуса гражданские служащие, замещающие должности категории "руководители", наделены значительными организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим служащим, они обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, не допускать принуждения гражданских служащих к участию в деятельности организаций, если такое действие ставит под сомнение политическую нейтральность, не исключает возможности какого-либо влияния на служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений.

Кроме того, такие гражданские служащие не должны занимать выжидательную позицию, неправомерно бездействовать, если есть достаточные основания предполагать возможные злоупотребления гражданских служащих (например, возникновение ненадлежащей выгоды и оснований для привлечения лица к административной или уголовной ответственности), а устранять причины, предпосылки коррупции и иных незаконных деяний на ранних стадиях, на уровне дисциплинарной ответственности.

С другой стороны, гражданский служащий подотчетен своему непосредственному руководителю, вышестоящему руководителю исключительно в исполнении служебных обязанностей.

Во всех других отношениях статус гражданского служащего четко зафиксирован в Законе. Этот статус определяет не только содержание административно-служебных отношений, но и представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности гражданских служащих, установленных данным Законом. Тем самым фиксируется четкий объем возможностей, что и обеспечивает их самостоятельность и независимость от воли руководителя. В осуществлении своих прав и обязанностей, установленных законом, гражданский служащий не зависит от руководителя.

Исходя из логики требований Закона, стоит обратить также внимание на обязанности руководителя не чинить препятствий в реализации гражданским служащим своих конституционных прав на участие или неучастие в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Статья 19. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе

Комментарий к статье 19

1. Достоинством Закона является включение в него ряда правовых новелл, регламентирующих такой важный институт гражданской службы, как конфликт интересов. Частью 1 комментируемой статьи дано легальное определение этого термина, названы возможные условия и признаки возникновения ситуации с конфликтом интересов, предусмотрены механизмы его преодоления, вместе с другими нормами определяются возможные правовые последствия.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта.

Безусловно, конфликт интересов является оценочной категорией, правовая природа которой применительно к российской правовой системе только начинает исследоваться. Тем не менее, предложенная законодателем дефиниция позволяет вычленить несколько признаков, совокупность которых дает возможность констатировать наличие конфликта интересов. К ним, в частности, можно отнести следующие признаки:

а) наличие личной заинтересованности у гражданского служащего в реализации тех действий, которые могут стать основой для конфликта интересов;

б) наличие или возможность возникновения противоречий между этой личной заинтересованностью и законными интересами других участников общественных отношений (граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта);

в) возможность причинения вреда этим законным интересам.

Принципиальным является тот факт, что конфликт интересов может реально уже присутствовать в конкретной ситуации, а может гипотетически возникнуть. Именно это и делает данную правовую категорию оценочной.

2. Обязанностью гражданского служащего и представителя нанимателя является предотвращение случаев возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов в служебных отношениях. Цель - недопущение причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации или ее субъекта.

На практике возможен один из следующих вариантов предотвращения служебного конфликта. Если гражданский служащий оказывается в ситуации, когда он понимает, что возникает конфликт интересов, он должен отказаться от осуществления действий, могущих этот конфликт создать. Произойти это может как в рамках его служебных полномочий, так и за их пределами (например, при выполнении гражданско-правовых договоров - авторских, возмездного оказания услуг и т.п.). При этом целесообразно доложить о создавшейся ситуации своему непосредственному руководителю.

В другом случае уже руководитель гражданского служащего, получив информацию о реальном или потенциальном конфликте интересов, который возник или может возникнуть у его подчиненного, должен предпринять действия по предотвращению этого конфликта. Источником информации для представителя нанимателя о наличии конфликта интересов у гражданского служащего могут стать, в частности, сведения, полученные им от граждан или юридических лиц, с которыми вступает в контакт гражданский служащий при осуществлении своих служебных обязанностей.

В любом случае непосредственный руководитель гражданского служащего или представитель нанимателя должен принять соответствующие меры для предотвращения этого конфликта. Такими мерами могут быть, в частности, предупреждение гражданского служащего о недопустимости с его стороны осуществления тех или иных действий или установление прямого запрета на их осуществление.

3. Наряду с дефиницией конфликта интересов законодатель в ч. 3 комментируемой статьи предлагает и дефиницию личной заинтересованности гражданским служащим, под которой понимается возможность получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для него самого, для членов его семьи или иных лиц. Перечень этих лиц дан в п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона - родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов.

Личная заинтересованность гражданского служащего может возникнуть и в отношении возможности получения доходов в виде материальной выгоды не только для его родственников, но и для граждан или организаций, с которыми он связан финансовыми или иными обязательствами.

В законе невозможно дать исчерпывающий перечень всех жизненных ситуаций, при которых может возникнуть личная заинтересованность гражданского служащего. На практике под этим термином следует понимать любую выгоду для гражданского служащего и (или) для лиц, с которыми он связан семейными узами или финансовыми или иными обязательствами. Конфликт интересов может быть даже не связан с финансовой выгодой. Конфликтогенными могут быть самые разные обстоятельства и разные интересы - политические, житейские и др. Главное, что при этом возникает или может возникнуть реальное противоречие между личными интересами гражданского служащего и законными интересами субъектов, перечисленных в комментируемой статье.

4. Закон N 79-ФЗ в число основных обязанностей гражданского служащего включает, в частности, обязанность сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта (см. комментарий к п. 12 ч. 1 ст. 15 Закона).

Особенно это важно в ситуации, когда сама должность гражданской службы может объективно стать причиной возникновения конфликта интересов. Например, деятельность, осуществляемая на этой должности, связана с регистрацией недвижимости, с выдачей лицензий и разного рода разрешений, с осуществлением некоторых видов контрольной деятельности и т.п.

В ч. 4 комментируемой статьи закреплена (практически продублирована) юридическая обязанность гражданского служащего в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме. Невыполнение гражданским служащим этой обязанности может послужить основанием для привлечения его к ответственности, прежде всего к дисциплинарной (вплоть до увольнения с гражданской службы), а в случаях, предусмотренных законодательством, - к административной или даже уголовной.

В свою очередь представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по его предотвращению или урегулированию, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы в порядке, установленном ст. 32 Закона, или даже прекращения служебного контракта (если конфликт интересов сопровождается совершением гражданским служащим серьезного дисциплинарного проступка).

5. Поскольку конфликт интересов является оценочной категорией, то это означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением со стороны сторон служебного контракта - гражданского служащего и представителя нанимателя. В этом случае необходим кто-то третий, кто может и имеет право разрешать подобную ситуацию.

Введя в правовое поле такую категорию, как конфликт интересов, законодатель в ч. 5 комментируемой статьи предусмотрел и организационный механизм его урегулирования. Для этого в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению государственной службой образуются специальные комиссии.

Круг вопросов, который может быть предметом работы данных комиссий, шире, чем разбирательство только конфликтов интересов в их чистом виде. Данные комиссии создаются также для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих.

6. Комиссии по урегулированию конфликтов интересов образуются путем принятия специальных правовых актов государственных органов и функционируют на постоянной основе.

Состав комиссий определен ч. 6 комментируемой статьи. В нее входят:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы);

- представитель соответствующего органа по управлению государственной службой;

- представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Их персональные данные не указываются в приказе государственного органа.

Такой порядок включения в комиссию независимых экспертов предусмотрен также при создании конкурсной (см. комментарий к ст. 22) и аттестационной (см. комментарий к ст. 48) комиссий.

Таким образом, указанная норма представительства в составе комиссии может быть соблюдена при минимальном числе в семь членов. Если в состав комиссии будет включено по одному представителю от представителя нанимателя и каждого из указанных подразделений государственного органа, а также органа по управлению государственной службой, то будет пять членов. Следовательно, чтобы от этого числа было не менее четверти независимых экспертов, последних должно быть как минимум двое.

До образования органа по вопросам управления государственной службой независимые эксперты приглашаются по запросу руководителей государственных органов, в которых формируются комиссии. Эти запросы направляются в соответствующие организации, где имеются специалисты по вопросам гражданской службы, но без указания конкретных фамилий. Весьма важно, чтобы соблюдалось требование профессионализма и квалификации независимых экспертов, которое предъявляется к ним законом. Желательно, чтобы они были специалистами в области гражданской службы. Подтверждением такой специализации профессиональной деятельности может быть наличие известных широкой общественности опубликованных научных и учебных трудов по тематике, связанной, например, с проблемами правового регулирования

гражданской службы, экономическими или иными аспектами ее организации, функционирования и управления.

7. При формировании состава комиссий по урегулированию конфликтов интересов, выполняя предписание ч. 7 комментируемой статьи, необходимо соблюсти все условия для исключения возможности возникновения конфликтов интересов уже внутри самой комиссии с тем, чтобы гипотетически такая ситуация не могла повлиять на принимаемые комиссиями решения. Это требование касается и приглашаемых экспертов.

8. В ч. 8 комментируемой статьи закреплена прерогатива Президента РФ, в соответствии с которой им должно быть утверждено положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Таким актом явился Указ Президента РФ от 3 марта 2007 г. N 269 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов" <1>.

<1> СЗ РФ. 2007. N 11. Ст. 1280.

Статья 20. Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Комментарий к статье 20

1. Под доходами гражданского служащего понимается любой доход, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога (ст. 38 Налогового кодекса РФ). К ним следует относить доходы по месту гражданской службы, доходы от другого вида деятельности, не противоречащей Закону, от вкладов в банке, от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях и т.п.

Под имуществом имеются в виду все виды гражданских прав (за исключением имущественных прав), относящихся к имуществу в соответствии со ст. 128 ГК. К ним можно отнести жилой дом, квартиру, земельный участок, автомобиль, гараж, денежные средства, находящиеся на счетах в банке и иных кредитных организациях; ценные бумаги - акции и иное аналогичное участие в коммерческих организациях, а также иные ценные бумаги (облигации, векселя и др.).

Под обязательствами имущественного характера понимаются правоотношения, в силу которых одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие - передать имущество, выполнить работу, оказать услугу, оплатить деньги и т.п., либо воздержаться от определенных действий, а кредитор вправе требовать от должника исполнения его обязанности (ст. 307 ГК).

Предметом обязательств имущественного характера являются отношения, возникающие из "имущественных" договоров - купли-продажи, аренды, кредита и т.д., а также внедоговорные отношения, возникающие вследствие причиненного вреда, неосновательного обогащения и т.п.

При непредставлении указанных сведений или представлении заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий по этим основаниям освобождается от должности и увольняется с гражданской службы в соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 33 Закона (см. комментарий к данной статье).

Закон предусматривает ответственность гражданского служащего при непредставлении сведений или представлении заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (см. комментарий к ст. 16). При этом обязанностью представителя нанимателя или лица, им уполномоченного, является проверка в установленном порядке представляемых гражданином или гражданским служащим сведений о полученных ими доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера - это юридически значимый документ, в котором сам гражданский служащий под свою ответственность указывает величину дохода, который он получил в календарном году, в том числе включая доходы, полученные в натуральной форме, а также доходы от иной оплачиваемой, если это не ведет к конфликту интересов, деятельности, доходы от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях, от иных доходов, являющихся объектами налогообложения, в том числе материальных социальных благ, предоставляемых гражданскому служащему представителем нанимателя или лицом им уполномоченным, а также об основаниях приобретения имущества, видах собственности, обязательствах имущественного характера (заем, кредит и т.п.).

В случае необходимости гражданский служащий представляет представителю нанимателя или уполномоченному им лицу документы, подтверждающие получение того или иного вида дохода.

Для доходов и обязательств имущественного характера, выраженных в иностранной валюте, производится пересчет сумм в рублях по курсу Центрального банка РФ на отчетную дату.

Закон не предусматривает каких-либо исключений о непредставлении гражданским служащим сведений о его доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Он обязан не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представить в кадровую службу государственного органа сведения о полученных им доходах и принадлежащих ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера по форме, утверждаемой Президентом РФ.

2. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые гражданским служащим в соответствии с требованием комментируемой статьи, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну. В связи с этим Законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами предусмотрен специальный режим реализации данного положения (см. комментарий к ст. 42).

Понятие "конфиденциальные сведения" определено Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера" (в ред. от 23 сентября 2005 г.) <1> и охватывает сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК и другими федеральными законами. Общие условия режима информации, являющейся конфиденциальной, закреплены в ст. 139 ГК и обозначают следующее:

<1> СЗ РФ. 1997. N 10. Ст. 1127; 2005. N 39. Ст. 3925.

- информация должна иметь действительную или потенциальную конфиденциальность;
- к этой информации нет свободного доступа на законном основании;
- обладатель такой информации обязан принимать меры к охране ее конфиденциальности.

Конкретный доступ и объем таких сведений, порядок их хранения и защиты определяются руководителем государственного органа.

3. Закон N 79-ФЗ предусматривает ряд мер, защищающих информацию гражданского служащего о его доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. К указанной информации допускается строго регламентированное число лиц государственного органа, в котором хранится и обрабатывается эта информация. При этом данным Законом и другими федеральными законами устанавливается дисциплинарная и иная ответственность за разглашение этой информации. Другие лица, в том числе физические, а также общественные и религиозные объединения и иные организации не допускаются к этой информации.

4. Гражданские служащие, в служебные обязанности которых входят сбор и проверка достоверности и полноты указанных сведений, виновные в разглашении или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством РФ, несут ответственность в соответствии с Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами.

Разглашение, передача или утечка такой информации влечет за собой дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность виновных должностных лиц и государственных органов, в частности, возместить убытки, причиненные такими действиями. Дисциплинарная ответственность в этом случае наступает в соответствии с ч. 2 ст. 42 Закона, гражданско-правовая - в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 15, 139 и 393 ГК.

5. Закон N 79-ФЗ предоставляет право общероссийским средствам массовой информации - в отношении федеральных гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, а также общероссийским и региональным средствам массовой информации - в отношении соответствующих гражданских служащих субъектов РФ - по обращениям этих средств массовой информации публиковать представленные указанными гражданскими служащими сведения об их доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В этом проявляется реализация принципа открытости гражданской службы, доступности информации о ней. Таким образом, сведения других гражданских служащих об их доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера предоставляться соответствующим средствам массовой информации для опубликования не могут.

Ответственность за достоверность и полноту сведений, предоставляемых средствам массовой информации, несет кадровая служба соответствующего государственного органа.

6. Закон N 79-ФЗ предусматривает утверждение Президентом РФ - в отношении федеральных гражданских служащих, и нормативным правовым актом субъекта РФ - в отношении гражданских служащих субъекта РФ, специального положения, регулирующего представление сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве

собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

В отличие от действовавшего ранее порядка ныне действующие нормативные предписания о представлении гражданином, поступающим на федеральную гражданскую службу, или федеральным гражданским служащим сведений о полученных доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера предусматривают представление таких сведений лишь в кадровую службу соответствующего государственного органа.

Гражданин при поступлении на гражданскую службу представляет сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, полученных от всех источников, в том числе по месту основной работы или учебы за календарный год, предшествующий его поступлению на гражданскую службу. При этом утверждается новая форма представления таких сведений, состоящая из двух разделов - сведения о доходах и сведения об имуществе. Раздел "сведения об имуществе" имеет три подраздела - недвижимое имущество, транспортные средства и обязательства.

Понятие "недвижимое имущество" предусматривает земельные участки, жилые дома, квартиры, дачи, гаражи, иное недвижимое имущество. При этом указанной формой представления сведений предусматривается необходимость указания оснований приобретения имущества (покупка, мена, дарение, наследование, приватизация и др.).

Под транспортными средствами понимается наличие у гражданского служащего легкового или грузового автомобиля, автоприцепа, мототранспортных средств, сельскохозяйственной техники, водного или воздушного транспорта и иных транспортных средств с указанием основания приобретения.

Подраздел "обязательства" имеет два направления - объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании, и прочие обязательства, имеются в виду денежные обязательства на отчетную дату на сумму, превышающую 60 тыс. руб.

Организация проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сообщенных гражданином при поступлении на гражданскую службу, а также представленных гражданским служащим, возлагается на кадровую службу государственного органа и осуществляется в порядке, установленном Указом Президента РФ от 1 июня 1998 г. N 641 "О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и должности федеральной государственной гражданской службы".

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного гражданского служащего и информация о результатах проверки достоверности и полноты этих сведений вносятся в его личное дело.

При непредставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе (см. комментарий к ст. 16).

Глава 4. ПОСТУПЛЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКУЮ СЛУЖБУ

Статья 21. Право поступления на гражданскую службу

Комментарий к статье 21

1. В ч. 1 комментируемой статьи законодатель, конкретизируя конституционное право граждан России на равный доступ к государственной службе, устанавливает четыре вида требований к гражданину, поступающему на гражданскую службу:

- 1) наличие гражданства Российской Федерации;
- 2) достижение возраста 18 лет;
- 3) знание государственного языка;
- 4) соответствие квалификационным требованиям, установленным Законом.

Помимо вышеперечисленных условий Закон содержит перечень обстоятельств, которые являются основанием для отказа в приеме на гражданскую службу (см. комментарий к ст. 16).

На гражданскую службу вправе поступать только граждане Российской Федерации. Иностранцы, граждане и лица без гражданства такого права не имеют. Отсутствует право поступления на гражданскую службу и у лиц, имеющих двойное гражданство, если международным договором РФ прямо не предусмотрена такая возможность.

В отличие от ТК, который допускает прием на работу по общему правилу с 16 лет, право поступления на гражданскую службу возникает у гражданина только с 18 лет. Повышение возраста по сравнению с общими требованиями, установленными ТК, обусловлено спецификой профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, его более высокой, по

сравнению с другими работниками, ответственностью за выполнение возложенных функций, а также особыми требованиями, предъявляемыми Законом.

Обязательным условием для поступления на гражданскую службу является владение русским языком. Согласно ст. 68 Конституции РФ государственным языком РФ на всей ее территории является русский. В республиках в составе Российской Федерации есть специфика, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 68 Конституции РФ республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком РФ. Так, Конституцией Республики Коми (ст. 67) статус государственного предоставлен коми и русскому языкам; Конституцией Республики Бурятия (ст. 67) - бурятскому и русскому языкам; Степным Уложением (Основным Законом) Республики Калмыкия (ст. 18) - калмыцкому и русскому языкам.

Исчерпывающий перечень квалификационных требований к должностям гражданской службы приводится в ст. 12 Закона, в него входят:

- требования к уровню профессионального образования;
- требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

2. Частью 2 комментируемой статьи устанавливается предельный срок пребывания на гражданской службе - 65 лет. После достижения этого возраста гражданин не вправе замещать должности гражданской службы. Если же гражданин являлся гражданским служащим и замещал должность гражданской службы в момент достижения им указанного возраста, то в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 39 Закона этот факт является основанием для прекращения с ним служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением его от замещаемой должности и увольнением с гражданской службы. Вместе с тем по решению представителя нанимателя и с согласия гражданского служащего при достижении им предельного возраста с ним может быть заключен срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы.

Требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на гражданскую службу и увольнении с нее по достижении предельного возраста для нахождения на должности гражданской службы неоднократно оспаривалось в Конституционном Суде РФ как не соответствующее Конституции РФ.

Впервые позиция Конституционного Суда РФ была сформулирована в Определении от 1 июля 1998 г. N 84-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности подпункта 1 пункта 2 и пункта 3 статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" (в настоящее время данный Закон утратил силу). В Определении Конституционного Суда РФ указано, что специфика государственной службы РФ как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство может устанавливать в этой сфере и особые правила. К их числу относится требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на государственную службу и увольнении с нее по достижении предельного возраста для нахождения на государственной должности государственной службы. Установление таких правил (специальных требований), обусловленных задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью поддержания ее высокого уровня (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала), специфическим характером деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы, не может рассматриваться как нарушение права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и занятий, закрепленных ч. 4 ст. 32 и ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, либо как не соответствующее с предписаниями ч. 3 ст. 55 ограничение этих прав.

Гарантированное ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ равенство всех перед законом и судом, а также равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств не препятствует установлению различий в правовом регулировании труда (прохождения службы) в отношении лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям. Такие различия, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, согласно п. 2 ст. 1 Конвенции МОТ N 111 "Относительно дискриминации в области труда и занятий" (25 июня 1958 г.) не считаются дискриминацией. Следовательно, установление предельного возраста для нахождения на

государственной должности как обусловленного спецификой профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов не может расцениваться как дискриминационное ограничение конституционных прав. В дальнейшем подобная позиция подтверждалась Определением Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. N 233-О <1>.

<1> СЗ РФ. 2003. N 12. Ст. 1174.

Статья 22. Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу

Комментарий к статье 22

1. Порядок поступления на гражданскую службу имеет особенности, связанные прежде всего с демократической процедурой конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы, что вызвано особым характером должностных обязанностей, выполняемых гражданскими служащими на любом уровне, высокой социальной значимостью и ответственностью за выполнение этих обязанностей.

Частью 1 комментируемой статьи установлено общее правило, согласно которому поступление гражданина Российской Федерации на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Иное предусмотрено ч. 2 комментируемой статьи.

Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Таким образом, конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право гражданских служащих на должностной рост обеспечиваются на конкурсной основе. Применение конкурсных процедур при отборе кадров, кроме того, способствует комплектованию государственных органов РФ наиболее способными и квалифицированными специалистами.

2. Из общего правила поступления на гражданскую службу и замещения другой должности гражданской службы существует ряд исключений. Обязательные случаи, при которых конкурс не проводится, названы ч. 2 комментируемой статьи. Их перечень исчерпывается пятью возможными ситуациями, когда конкурс не проводится:

1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)". Конкретный перечень должностей, относящихся к категориям "руководители" и "помощники (советники)", определен в Реестре должностей госслужбы;

2) при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ. В соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (в ред. от 19 июня 2004 г.) <1> Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ. В соответствии со ст. 32 данного Закона Президент РФ назначает заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых он руководит. В их числе федеральные органы исполнительной власти, ведающие вопросами обороны, иностранных дел и др.;

<1> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712; 1998. N 1. Ст. 1; 2004. N 25. Ст. 2478.

3) при заключении срочного служебного контракта. Срочный служебный контракт заключается на срок от одного года до пяти лет в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок. Перечень таких случаев приводится в ч. 4 ст. 25 Закона;

4) при предоставлении гражданскому служащему другой должности в предусмотренных законом случаях. Во-первых, это касается тех гражданских служащих, которые по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не могут исполнять должностные

обязанности по замещаемой должности. Таким лицам должна быть предоставлена другая должность, соответствующая их квалификации и не противопоказанная им по состоянию здоровья. Во-вторых, в случае ликвидации или реорганизации государственного органа, а также при сокращении должностей гражданской службы;

5) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе. В соответствии с ч. 1 ст. 64 Закона кадровый резерв формируется на конкурсной основе, в связи с чем нет необходимости в повторном проведении конкурсных процедур.

3. Кроме указанных выше норм, императивно устанавливающих исключения из общей процедуры конкурсного отбора на замещение должности гражданской службы, ч. 3 комментируемой статьи устанавливает случаи, когда конкурс может не проводиться. Одним из таких случаев Закон называет назначение на должности, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утвержден распоряжением Президента РФ от 16 апреля 2005 г. N 151-рп "О перечне должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне" <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 17. Ст. 1547.

Порядок допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне закреплён в Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. N 1050 (в ред. от 15 ноября 2004 г.) <1>. Положения данной Инструкции обязательны для выполнения органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы, которые выполняют работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, либо стремятся в установленном порядке получить лицензию на право проведения таких работ.

<1> СЗ РФ. 1997. N 43. Ст. 4987; 2004. N 47. Ст. 4658.

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 11 февраля 2006 г. N 90 <1>. Данный Перечень содержит сведения в военной области, в области экономики, науки и техники, внешней политики и экономики, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, а также наименования государственных органов, наделенных полномочиями по распоряжению этими сведениями, при этом каждый из указанных государственных органов наделен полномочиями по распоряжению сведениями отраслевой (ведомственной) принадлежности в рамках своей компетенции.

<1> СЗ РФ. 2006. N 8. Ст. 892.

4. Другим случаем, когда конкурс может не проводиться, как допускает ч. 4 комментируемой статьи, является назначение на должности, которые относятся к младшей группе должностей гражданской службы.

Учитывая минимальные квалификационные требования к уровню профессионального образования, необходимого для исполнения должностных обязанностей при замещении должностей младшей группы, а также то, что требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности не предъявляются, законодатель не обязывает представителя нанимателя проводить конкурсные процедуры при назначении на должности гражданской службы младших групп. Назначение на должности гражданской службы указанной группы должностей может осуществляться без проведения конкурса. Решение о проведении конкурса на замещение должности гражданской службы младшей группы должностей или замещение такой должности без проведения конкурса принимает представитель нанимателя. Данное решение может приниматься в каждом конкретном случае индивидуально либо регламентироваться нормативным правовым актом соответствующего государственного органа, устанавливающим общий порядок замещения должностей гражданской службы младшей группы должностей (по конкурсу или без проведения конкурса).

5. Часть 5 комментируемой статьи содержит два требования, при несоблюдении которых претенденту может быть отказано в допуске к конкурсу на замещение должности гражданской службы: 1) несоответствие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской

службы и 2) в связи с ограничениями, установленными законодательством для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования к конкретной должности гражданской службы, обусловленные спецификой именно этой должности, должны содержаться в должностном регламенте гражданского служащего.

Ограничения, при которых гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе, установлены ст. 16 Закона. Так, в участии в конкурсе должно быть отказано лицам, не достигшим возраста 18 лет или достигшим возраста 65 лет; лицам, не владеющим государственным языком РФ; иностранным гражданам и лицам без гражданства и т.п.

6. Часть 6 комментируемой статьи закрепляет право гражданского служащего (гражданина) при отказе в допуске к прохождению конкурса обжаловать это решение в соответствии с данным Законом. Согласно ст. 70 Закона споры о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу рассматриваются комиссией государственного органа по служебным спорам или судом. В эту комиссию либо непосредственно в суд могут обращаться как гражданский служащий, так и гражданин, если сочтут свои права нарушенными.

7. Для проведения конкурса, как предусмотрено ч. 7 комментируемой статьи, локальным актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия. Комиссия действует на постоянной основе. Правовым актом государственного органа определяются состав конкурсной комиссии, сроки и порядок ее работы, а также методика проведения конкурса. В государственном органе допускается образование нескольких конкурсных комиссий при отборе гражданских служащих (граждан) для замещения вакантных должностей гражданской службы различных категорий и групп.

8. Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. В ее состав входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие. Часть 8 комментируемой статьи указывает перечень гражданских служащих, которые также обязательно включаются в состав конкурсной комиссии:

- представители подразделения по вопросам государственной службы и кадров;
- представители юридического (правового) подразделения, а также представители подразделения, на замещение вакантной должности в котором проводится конкурс.

После образования федерального государственного органа по управлению государственной службой (далее - орган по управлению государственной службой) в состав комиссии должен будет входить его представитель.

В обязательном порядке в состав конкурсной комиссии должны входить независимые эксперты. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии. В качестве независимых экспертов могут выступать представители научных и образовательных учреждений либо других организаций, которые являются специалистами по вопросам, связанным с гражданской службой. Эксперты приглашаются для участия в работе конкурсной комиссии органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя. Однако Закон прямо запрещает указывать в соответствующем запросе представителя нанимателя персональный состав независимых экспертов. Таким образом, учреждение или организация, из которой приглашаются эксперты для участия в работе конкурсной комиссии, определяется по решению представителя нанимателя, а персональный состав - руководителем соответствующей организации. В перспективе вопрос о направлении независимых экспертов в конкурсные комиссии государственных органов будет решаться органом по управлению государственной службой. До его образования государственные органы самостоятельно направляют запросы в организации с целью формирования конкурсных комиссий с участием независимых экспертов.

Порядок оплаты труда независимых экспертов, включаемых в состав конкурсной комиссии, установлен Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2005 г. N 509 <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 34. Ст. 3503.

9. В соответствии с ч. 9 комментируемой статьи при формировании состава конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, учитываются положения законодательства РФ о государственной тайне, которое основывается на Конституции РФ, Законах РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 "О безопасности" (в ред. от 2 марта 2007) <1>, "О государственной тайне", а также положениях других

нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с защитой государственной тайны. Исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну, приводится в ст. 5 Закона РФ "О государственной тайне", а ст. 2 данного Закона раскрывает понятие допуска к государственной тайне как процедуру оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций - на проведение работ с использованием таких сведений.

<1> Ведомости РФ. 1992. N 15. Ст. 769; 1993. N 2. Ст. 77; САПП РФ. 1993 N 52. Ст. 5086; СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3033; 2005. N 10. Ст. 763; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3427; 2007. N 10. Ст. 1151.

Такая процедура предусматривает:

1) принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;

2) согласие на частичные, временные ограничения их прав, предусмотренные названным Законом;

3) письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;

4) определение видов, размеров и порядка предоставления социальных гарантий, предусмотренных данным Законом;

5) ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение;

6) принятие решения руководителем органа государственной власти, предприятия о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

10. Часть 10 комментируемой статьи содержит специальное правило об исключении конфликта интересов при формировании конкурсной комиссии с целью исключения субъективизма принимаемых членами конкурсной комиссии решений, что могло бы негативно повлиять на ее результаты.

Впервые понятие "конфликт интересов" было легализовано Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих". Нормы данного Указа поглощены Законом, который в ст. 19 дал понятие конфликта интересов на гражданской службе (ч. 1) и личной заинтересованности гражданского служащего (ч. 3).

Очевидно, если речь идет об исключении конфликта интересов при формировании конкурсной комиссии, то обязанность прежде всего лежит на руководителе, уполномоченном принимать решения о включении в состав конкурсной комиссии конкретных лиц. В свою очередь гражданский служащий при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщить об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование конфликта интересов. Правила урегулирования конфликта интересов на гражданской службе закрепляются ст. 19 Закона.

11. Согласно ч. 11 комментируемой статьи претендент на замещение должности гражданской службы, несогласный с решением конкурсной комиссии, вправе обжаловать данное решение.

Обращение в компетентный орган в данном случае будет относиться к индивидуальным служебным спорам. Таковыми считаются не урегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта.

Индивидуальный служебный спор рассматривается комиссией государственного органа по служебным спорам или судом.

12. Процедура конкурсного отбора регламентируется Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112.

Согласно данному Положению конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе государственный орган публикует объявление о приеме документов для участия в конкурсе не менее чем в одном периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования. В связи с тем, что законодательством не установлен круг конкретных периодических печатных изданий, в которых публикуются объявления о приеме документов для участия в конкурсе, печатное издание, прошедшее государственную регистрацию в установленном порядке в уполномоченном органе и имеющее регистрационный номер, может быть выбрано по усмотрению государственного органа, объявившего конкурс.

В публикуемом объявлении о приеме документов для участия в конкурсе указываются наименование вакантной должности гражданской службы, требования, предъявляемые к

претенденту на замещение этой должности, место и время приема документов, срок, до истечения которого принимаются указанные документы, а также сведения об источнике подробной информации о конкурсе (телефон, факс, электронная почта, электронный адрес сайта государственного органа).

Гражданин, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в государственный орган необходимые документы. Распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. N 667-р утверждена форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган гражданином, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы. При этом законодатель установил некоторые особенности представления документов для гражданского служащего. Гражданский служащий, изъявивший желание участвовать в конкурсе, в отличие от гражданина направляет заявление на имя представителя нанимателя, а получение документов, необходимых для участия в конкурсе обеспечивает ему кадровая служба государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы. Достоверность сведений, представленных гражданином, подлежит обязательной проверке, в то время как проверка достоверности сведений, представленных гражданским служащим, осуществляется только в случае его участия в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, относящейся к высшей группе должностей гражданской службы. Документы для участия в конкурсе представляются в государственный орган в течение 30 дней со дня объявления об их приеме.

Решение о дате, времени и месте проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя после проверки достоверности сведений, представленных гражданами, изъявившими желание участвовать в конкурсе. Представитель нанимателя не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса сообщает о дате, времени и месте его проведения гражданским служащим и гражданам, допущенным к участию в конкурсе.

При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата. Решения комиссии принимаются открытым голосованием простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов членов конкурсной комиссии решающим является мнение ее председателя.

Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем конкурсной комиссии, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принявшими участие в заседании.

Глава 5. СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ

Статья 23. Понятие и стороны служебного контракта

Комментарий к статье 23

1. В ч. 1 комментируемой статьи дается определение служебного контракта, а также показано его содержание. Под служебным контрактом понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Содержание служебного контракта составляют права и обязанности его сторон.

Сторонами служебного контракта могут быть:

- а) представитель нанимателя и гражданин, поступающий на гражданскую службу;
- б) представитель нанимателя и гражданский служащий.

Пунктом 3 ст. 10 Закона N 58-ФЗ определено, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, гражданского служащего субъекта РФ - соответствующий субъект РФ.

Согласно ст. 1 Закона N 79-ФЗ полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ осуществляет представитель нанимателя, которым согласно данной статье может быть:

- а) руководитель государственного органа;

б) лицо, замещающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ;

в) представитель руководителя государственного органа;

г) представитель лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ.

Руководитель государственного органа является представителем нанимателя для гражданских служащих государственного органа. Так, федеральный министр является представителем нанимателя для гражданских служащих федерального министерства. К примеру, п. 10.3 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 395 <1>, предусмотрено, что Министр назначает на должность и освобождает от должности работников этого Министерства, за исключением заместителей Министра, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. Таким образом, Министр транспорта РФ как руководитель федерального государственного органа является представителем нанимателя для гражданских служащих этого Министерства (за исключением заместителей Министра) и в этом качестве является стороной служебного контракта, т.е. должен заключать служебные контракты с гражданскими служащими Министерства и имеет право расторгать эти контракты в предусмотренных законодательством РФ случаях.

<1> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3342.

Руководитель федерального государственного органа может также быть представителем нанимателя для руководителей органов, подведомственных этому федеральному государственному органу. Так, руководитель Федеральной налоговой службы осуществляет назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов Федеральной налоговой службы, за исключением руководителей территориальных органов по субъектам РФ (Указ Президента РФ от 15 марта 2005 г. N 295 "Вопросы Федеральной налоговой службы" <1>).

<1> СЗ РФ. 2005. N 12. Ст. 1023.

Лицо, замещающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, может быть представителем нанимателя для определенного круга гражданских служащих. Так, согласно п. 7 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. N 490 (в ред. от 20 марта 2007 г.) <1>, Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных (руководитель Администрации, заместители руководителя Администрации, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ и др.), а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, заместителей секретаря Совета безопасности РФ и помощников секретаря Совета безопасности РФ.

<1> СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1395.

Федеральный министр как лицо, замещающее государственную должность РФ, может быть представителем нанимателя не только для гражданских служащих министерства, но и для иных должностных лиц. Так, согласно п. 10.3 и 10.14 Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 г. N 443 (в ред. от 9 марта 2006 г.) <1>, Министр экономического развития и торговли РФ назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата и загранаппарата Министерства, руководителей и заместителей руководителей территориальных органов Министерства; назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей подведомственных Министерству федеральных агентств заместителей руководителей федеральных агентств, руководителей территориальных органов федеральных агентств.

<1> СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3670; 2006. N 11. Ст. 1182.

Представитель руководителя федерального государственного органа выступает в качестве представителя нанимателя в случаях, определенных соответствующими нормативными правовыми актами. Например, согласно п. 16 Положения об Администрации Президента РФ работники Администрации Президента РФ, которые замещают должности в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (за исключением

заместителей и помощников полномочных представителей Президента РФ, которых назначает на должность и освобождает от должности руководитель Администрации Президента РФ), назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах. Таким образом, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах являются представителями нанимателя для федеральных гражданских служащих Администрации Президента РФ, замещающих должности в их аппаратах (кроме заместителей и помощников полномочных представителей Президента РФ). Представитель лица, замещающего государственную должность РФ, может наделяться полномочиями представителя нанимателя соответствующими правовыми актами. Так, ч. 2 ст. 38 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 9 мая 2005 г.) <1> предусмотрено, что срочные служебные контракты с помощниками члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы по работе соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе заключаются на основе распоряжения руководителя аппарата соответствующей палаты Федерального Собрания РФ на основании заявления помощника члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы и представления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. Таким образом, представителем нанимателя для работающего по срочному служебному контракту помощника члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы по работе соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе является руководитель аппарата соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

<1> СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3466; 2005. N 19. Ст. 1749.

Вопрос о том, кто заключает и расторгает служебные контракты с гражданскими служащими, которых назначает на должность и освобождает от должности Правительство РФ, решен Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. N 230.

Согласно п. 1 данного Постановления полномочия представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной гражданской службы с лицами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Правительством РФ, возложены на:

- федеральных министров - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности заместителей соответствующего федерального министра и руководителей федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующему федеральному министерству;

- руководителя Аппарата Правительства РФ - министра РФ - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности руководителей федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, а также в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих соответствующие должности в Аппарате Правительства РФ;

- руководителей федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности заместителей руководителей этих федеральных служб и федеральных агентств.

При этом согласно п. 2 данного Постановления заключение и прекращение служебного контракта с указанными федеральными гражданскими служащими осуществляется на основании решений Правительства РФ соответственно о назначении на должность и об освобождении от должности.

Поскольку должностные лица могут осуществлять лишь те полномочия, которые включены в их компетенцию, передача полномочия по заключению служебных контрактов и расторжению этих контрактов от представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа другому должностному лицу (например, заместителю руководителя государственного органа) представляется возможной только в том случае, если соответствующее должностное лицо наделяется также полномочием назначать гражданских служащих на определенные должности и освобождать от этих должностей.

Такая передача полномочий может быть закреплена в положении о государственном органе, где было бы предусмотрено, что гражданские служащие, замещающие должности определенных категорий или относящиеся к определенным группам (к примеру, должности ведущей, старшей и младшей групп), назначаются на должность и освобождаются от должности, к примеру, заместителем руководителя государственного органа. В положении о государственном органе также может быть указано, что руководитель государственного органа имеет право определять должностных лиц государственного органа, уполномоченных назначать на должность и освобождать от должности гражданских служащих, замещающих должности определенных категорий или групп, подписывать с ними в качестве представителя нанимателя служебные

контракты о прохождении гражданской службы и замещении должностей гражданской службы, а также утверждать их должностные регламенты.

Подписание служебного контракта должностным лицом, не наделенным полномочиями представителя нанимателя, противоречит ч. 2 ст. 24 Закона. Поскольку согласно ч. 3 ст. 24 Закона должностные регламенты гражданских служащих - неотъемлемая часть служебных контрактов и при этом согласно ч. 1 ст. 47 Закона должностные регламенты утверждаются представителем нанимателя, следует признать, что утверждение должностных регламентов гражданских служащих производится теми должностными лицами, которым предоставлено право назначения на должность и освобождения от должности и, соответственно, право заключения и расторжения служебных контрактов.

Другой стороной служебного контракта является гражданин, поступающий на гражданскую службу, или гражданский служащий.

Следует отметить, что с лицами, замещающими государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ в порядке назначения (к примеру, федеральные министры, судьи федеральных судов и др.), ни служебный контракт, ни какой-либо иной договор не заключается, поскольку все лица, замещающие государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ, не являются государственными служащими.

Как следует из ч. 3 комментируемой статьи, служебный контракт заключается:

- а) при поступлении гражданина Российской Федерации на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы впервые (или вновь после увольнения с гражданской службы);
- б) при назначении (переводе) гражданского служащего на иную должность в другой государственный орган;
- в) при назначении (переводе) гражданского служащего на иную должность в том же государственном органе.

Таким образом, служебный контракт может быть первичным или новым. Следует отметить, что гражданин, поступающий на гражданскую службу, заключает служебный контракт о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы, а гражданский служащий - служебный контракт о замещении должности гражданской службы. Поэтому первичный служебный контракт - это юридический факт, с которым связано возникновение служебного отношения и приобретение гражданином статуса гражданского служащего. Заключение нового служебного контракта является основанием для замещения гражданским служащим иной должности гражданской службы.

Заключение нового служебного контракта при назначении (переводе) гражданского служащего на иную должность в том же государственном органе обусловлено тем, что служебный контракт прекращает свое действие со дня освобождения гражданского служащего от должности гражданской службы, в связи с назначением на которую этот контракт был заключен. При этом гражданский служащий может не увольняться с гражданской службы.

Если же меняются другие существенные условия служебного контракта, то в служебный контракт должны вноситься изменения или дополнения. Такие изменения и дополнения оформляются в виде письменных дополнительных соглашений сторон служебного контракта и являются неотъемлемой частью этого контракта.

В ч. 2 и 3 комментируемой статьи указаны основные права и обязанности сторон служебного контракта.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи представитель нанимателя как сторона служебного контракта, обязывается выполнить ряд прямо указанных Законом условий:

- предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы;
- обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с Законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе;
- своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание;
- предоставить гражданскому служащему государственные социальные гарантии.

Обязанности представителя нанимателя в ч. 2 комментируемой статьи сформулированы исходя из двойственной сущности служебного контракта, который является соглашением, во-первых, о прохождении гражданской службы, т.е., по сути, о приобретении гражданином статуса гражданского служащего и, во-вторых, о замещении должности гражданской службы.

Данные положения Закона об обязанностях представителя нанимателя получили отражение в Примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159. Согласно п. 1 этого документа представитель нанимателя обязуется обеспечить гражданскому служащему прохождение государственной гражданской службы РФ в соответствии с законодательством РФ о

государственной гражданской службе. Пунктом 2 Примерной формы предусмотрено, что представитель нанимателя обязуется обеспечить гражданскому служащему замещение должности гражданской службы в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе РФ, своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе РФ и его служебным контрактом (см. комментарии к ст. 48 - 50, 52, 53).

3. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи другая сторона служебного контракта - гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы или гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы - обязуется исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа (см. комментарии к ст. 47, 56).

Учитывая двойственную сущность служебного контракта, в Примерной форме служебного контракта указано, что гражданский служащий, во-первых, берет на себя обязательства, связанные с прохождением гражданской службы, т.е. обязательства, связанные со статусом гражданского служащего (п. 1), и, во-вторых, обязуется исполнять должностные обязанности по указанной в служебном контракте должности гражданской службы в соответствии с прилагаемым к служебному контракту должностным регламентом, а также соблюдать служебный распорядок государственного органа (п. 2).

Статья 24. Содержание и форма служебного контракта

Комментарий к статье 24

В комментируемой статье показано содержание служебного контракта и, в частности, приводится исчерпывающий перечень включаемых в него существенных условий этого, а также указаны некоторые дополнительные условия служебного контракта, которые могут в нем предусматриваться. При этом под существенными условиями понимаются такие условия, наличие которых в служебном контракте является обязательным. Другие условия контракта могут оговариваться его сторонами по их усмотрению.

Следует отметить, что Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" <1> из ТК исключено понятие существенных условий трудового договора. Вместо этого понятия в ст. 57 ТК указано, какие условия являются обязательными для включения в трудовой договор. Понятие "существенные условия трудового договора" заменено понятием "условия, обязательные для включения в трудовой договор", что терминологически более правильно. После подписания договора все его условия становятся для сторон договора существенными. Учитывая общность подходов к регулированию трудовых договоров в ТК и служебных контрактов гражданских служащих в Законе N 79-ФЗ, было бы желательно в законодательном порядке распространить эту новацию также и на условия служебных контрактов.

<1> СЗ РФ. 2006. N 27. Ст. 2878.

Комментируемая статья указывает на то, что служебный контракт может быть заключен в письменной форме.

1. В ч. 1 комментируемой статьи предусмотрено, что в служебный контракт включаются права и обязанности сторон, указанные в ч. 2 и 3 ст. 23 Закона.

С учетом этой нормы Закона в п. 1 и 2 Примерной формы служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159, отражены взаимные права и обязанности сторон служебного контракта, указанные в ч. 2 и 3 ст. 23 Закона N 79-ФЗ.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи в служебном контракте указываются сведения о гражданине, поступающем на гражданскую службу (или гражданском служащем, заключающем новый служебный контракт), и о представителе нанимателя как другой стороне контракта.

Гражданин, поступающий на гражданскую службу, или гражданский служащий как сторона служебного контракта указывает в контракте фамилию, имя и отчество. Примерной формой служебного контракта предусмотрено также, что названные лица при подписании контракта должны указать паспортные данные, домашний адрес и телефон.

В соответствии с данной нормой Закона в Примерной форме служебного контракта предусмотрено, что в служебном контракте следует указать представителя нанимателя и, в частности, наименование должности, фамилию, имя и отчество руководителя государственного органа (аппарата государственного органа), либо лица, замещающего государственную должность РФ, либо их представителя.

Заключение служебного контракта с гражданином, поступающим на гражданскую службу, или с гражданским служащим должно производиться тем должностным лицом, которое наделено правом назначения на должность и освобождения от должности этого гражданина или гражданского служащего, правом поощрять его и применять к нему меры дисциплинарного взыскания.

В служебном контракте должен быть указан вид документа, определяющего статус руководителя государственного органа (руководителя аппарата государственного органа), либо лица, замещающего государственную должность РФ, либо их представителя, а также дата издания этого документа и его номер. В частности, имеется в виду документ, являющийся правовым основанием для действий лица в качестве представителя нанимателя, т.е. наделяющий его правом назначать на должность и освобождать от должности гражданских служащих и, соответственно, заключать с ними служебные контракты и расторгать их. К примеру, могут быть указаны:

- положение о государственном органе, согласно которому руководитель государственного органа в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности гражданских служащих этого государственного органа (положение о министерстве и др.);

- положение ст. 38 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которой срочные служебные контракты с помощниками члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы по работе соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе заключаются на основе распоряжения руководителя аппарата соответствующей палаты Федерального Собрания РФ;

- положение иного нормативного правового акта (федерального закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативного правового акта субъекта РФ и др.), которым должностное лицо наделено полномочиями по назначению на должности и освобождению от должностей гражданских служащих определенных категорий.

При внесении в служебный контракт сведений о представителе нанимателя указывается полное наименование соответствующего государственного органа и его место нахождения.

3. Частью 3 комментируемой статьи к числу существенных, т.е. обязательных для включения в служебный контракт, условий отнесены:

- 1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа. Наименования должностей федеральной гражданской службы в федеральных государственных органах или их аппаратах должны соответствовать наименованиям должностей, включенных в Реестр должностей госслужбы, а наименования должностей гражданской службы субъектов РФ указываются в соответствии с реестрами должностей государственной гражданской службы субъектов РФ, которые утверждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений Закона и Реестра должностей госслужбы (см. комментарий к ст. 10).

Допускается двойное наименование должности федеральной гражданской службы в случае, если:

- а) заместитель руководителя государственного органа является руководителем структурного подразделения этого органа;

- б) заместитель руководителя структурного подразделения государственного органа является руководителем подразделения в структурном подразделении этого органа;

- в) заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти является статс-секретарем этого органа;

- г) лицо, замещающее должность заместителя руководителя государственного органа, руководителя структурного подразделения государственного органа или его заместителя либо иную должность гражданской службы, является главным бухгалтером или его заместителем;

- д) на руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти возлагается исполнение функций главного государственного инспектора РФ (заместителя главного государственного инспектора РФ) с указанием в наименовании должности сферы деятельности или функций главного государственного санитарного врача РФ (заместителя главного государственного санитарного врача РФ), главного государственного регистратора РФ (заместителя главного государственного регистратора РФ), главного судебного пристава РФ (заместителя главного судебного пристава РФ);

е) на руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти возлагается исполнение контрольных и надзорных функций с указанием в наименовании должности сферы деятельности;

ж) на руководителя (заместителя руководителя) территориального органа федерального органа исполнительной власти возлагается исполнение функций главного государственного инспектора (заместителя главного государственного инспектора) с указанием в наименовании должности сферы деятельности или функций главного государственного санитарного врача (заместителя главного государственного санитарного врача), главного государственного регистратора (заместителя главного государственного регистратора), главного судебного пристава (заместителя главного судебного пристава);

з) на руководителя (заместителя руководителя) структурного подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти возлагается исполнение функций старшего судебного пристава (заместителя старшего судебного пристава);

и) на федерального гражданского служащего возлагается исполнение функций государственного регистратора;

2) дата начала исполнения должностных обязанностей, т.е. число, месяц и год, с которого гражданин (гражданский служащий) обязан приступить к выполнению своих служебных обязанностей. Указанная дата может совпадать с датой назначения гражданина (гражданского служащего) на должность гражданской службы и датой заключения служебного контракта. Стороны контракта могут также договориться о том, что гражданин (гражданский служащий) приступит к исполнению должностных обязанностей позже.

Определенную сложность представляет решение вопроса о том, какую дату следует указать в служебном контракте в качестве даты начала исполнения должностных обязанностей в том случае, если контракт перезаключается, к примеру, в связи с достижением гражданским служащим возраста 60 лет. Если гражданский служащий продолжает исполнение должностных обязанностей по прежней должности гражданской службы, то в прежний служебный контракт должны быть внесены изменения, связанные с датой окончания действия служебного контракта. Условие контракта о дате начала исполнения должностных обязанностей в этом случае не подвергается изменениям. Дату окончания действия служебного контракта следует указать конкретно (число, месяц, год).

Аналогичный вопрос о дате начала исполнения должностных обязанностей возникал при переоформлении трудовых договоров, заключенных ранее с государственными служащими в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", в служебные контракты о прохождении гражданской службы и замещении должностей гражданской службы РФ. Такое переоформление в п. 2 Указа Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159 было поручено обеспечить руководителям государственных органов (аппаратов государственных органов), лицам, замещающим государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ, либо представителям указанных руководителей или лиц, осуществляющим полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Применительно к переоформлению трудовых договоров в служебные контракты следует иметь в виду, что дата начала исполнения должностных обязанностей - одно из существенных условий служебного контракта. Эта дата показывает, когда гражданский служащий начинает исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, в связи с назначением на которую заключен данный служебный контракт. При переоформлении трудового договора в служебный контракт это условие указанного правового значения не имеет и, следовательно, в контракте либо может быть воспроизведена дата назначения на должность по трудовому договору, либо эту дату не следует указывать вовсе;

3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент. Гражданский служащий имеет права и обязанности двух видов. Часть этих прав и обязанностей предусмотрена законами и иными нормативными правовыми актами. Предоставление этих прав гражданскому служащему и возложение на него данных обязанностей обусловлено статусом гражданского служащего. В связи с этим в п. 5 разд. II Примерной формы служебного контракта указано, что гражданский служащий имеет права, предусмотренные ст. 14 и другими положениями Закона, иными нормативными правовыми актами о гражданской службе РФ, в том числе право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели. Пунктом 6 разд. II Примерной формы установлено, что гражданский служащий обязан исполнять обязанности, предусмотренные ст. 15 Закона, в том числе соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены данным Законом и другими федеральными законами.

Другая часть прав и обязанностей гражданского служащего непосредственно связана с замещаемой им должностью. Эти права и обязанности устанавливаются в служебном контракте и в должностном регламенте гражданского служащего;

4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования. В ст. 14 Закона медицинское страхование отнесено к основным правам гражданского служащего. Кроме того, в ст. 52 Закона медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, отнесено к основным государственным гарантиям гражданским служащим. Следует также отметить, что согласно ч. 10 ст. 71 Закона условия медицинского и санаторно-курортного обслуживания государственных служащих, признаваемых гражданскими служащими, и членов их семей, в том числе после выхода на пенсию за выслугу лет, сохраняются до вступления в силу федерального закона о медицинском страховании государственных служащих РФ, который пока не принят;

5) права и обязанности представителя нанимателя, так же как права и обязанности гражданского служащего, можно условно разделить на две части: права и обязанности, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, и права и обязанности, специфичные для данного служебного контракта. Права и обязанности, связанные с правовым статусом представителя нанимателя, указаны в п. 1, 2, 7 и 8 Примерной формы служебного контракта. В их числе следует назвать обязанность представителя нанимателя обеспечить гражданскому служащему прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с законодательством РФ о гражданской службе, своевременно и в полном объеме выплачивать ему денежное содержание и предоставить государственные социальные гарантии в соответствии с законодательством РФ о гражданской службе и служебным контрактом.

В п. 7 Примерной формы указано, что представитель нанимателя имеет право:

- требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, возложенных на него служебным контрактом, должностным регламентом, а также соблюдения служебного распорядка государственного органа;
- поощрять гражданского служащего за безупречное и эффективное исполнение должностных обязанностей;
- привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в случае совершения им дисциплинарного проступка;
- реализовывать иные права, предусмотренные комментируемым Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе РФ.

В п. 8 Примерной формы указывается, что на представителя нанимателя возложены обязанности:

- обеспечить гражданскому служащему организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- обеспечить предоставление гражданскому служащему государственных гарантий, установленных Законом N 79-ФЗ, иными нормативными правовыми актами и служебным контрактом;
- соблюдать законодательство РФ о гражданской службе, положения нормативных актов государственного органа и условия служебного контракта;
- исполнять иные обязанности, предусмотренные данным Законом и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе РФ.

Права и обязанности представителя нанимателя, специфичные для данного служебного контракта, могут быть связаны с дополнительными правами и обязанностями гражданского служащего. Например, если в соответствии со ст. 53 Закона гражданскому служащему предоставлена дополнительная государственная гарантия в виде права на транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, то данному праву должна корреспондировать обязанность представителя нанимателя предоставить такое обслуживание;

6) условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях. Если профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях, то обязательным для включения в служебный контракт является условие о компенсации за тяжелую работу и работу с вредными и (или) опасными условиями труда. Такой компенсацией является сокращенная продолжительность служебного времени;

7) режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа). Режим службы (работы) и время отдыха регламентируются служебным распорядком государственного органа (ст.

56 Закона). Гражданский служащий в соответствии с ч. 3 ст. 23 Закона обязан исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа. Поэтому не возникает необходимости в регламентации режима служебного времени и времени отдыха для гражданского служащего, для которого режим труда и отдыха не отличается от установленного служебным распорядком государственного органа.

Однако если гражданский служащий исполняет свои должностные обязанности в соответствии с особым служебным графиком, определяющим время начала и окончания его работы или устанавливающим режим работы на условиях неполной служебной недели, то в служебный контракт необходимо включить условия о режиме служебного времени и времени отдыха. Данное условие является обязательным для включения в служебный контракт также в том случае, если для гражданского служащего, замещающего должность ведущей, старшей или младшей группы должностей, установлен с его согласия ненормированный служебный день;

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные Законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В служебном контракте в соответствии с разд. IV Примерной формы служебного контракта должен быть указан один из трех вариантов оплаты труда гражданского служащего, предусмотренный подп. "а", "б" или "в" п. 9 Примерной формы.

В первом (наиболее распространенном) варианте оплаты труда гражданскому служащему устанавливается денежное содержание, которое состоит:

- из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы (должностного оклада) в твердой сумме;
- месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином гражданской службы (оклада за классный чин) в твердой сумме;
- ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в процентах от этого оклада;
- ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы в процентах от этого оклада;
- ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в процентах к окладу (устанавливается при условии работы со сведениями, составляющими государственную тайну);
- премии за выполнение особо важных и сложных заданий в соответствии с положением, утвержденным представителем нанимателя;
- ежемесячного денежного поощрения, устанавливаемого в кратном размере к должностному окладу;
- единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи;
- других выплат, предусмотренных соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

При другом варианте оплаты труда гражданскому служащему устанавливается денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, а также выплачиваются премии за выполнение особо важных и сложных заданий в соответствии с положением, утвержденным представителем нанимателя; ежемесячное денежное поощрение, единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь.

Третий вариант оплаты труда гражданского служащего предусмотрен ч. 14 ст. 50 Закона. Это особый порядок оплаты труда, при котором указанная оплата производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, определяемых в срочном служебном контракте. Этот особый порядок оплаты труда гражданских служащих может устанавливаться лишь по отдельным должностям гражданской службы, перечень которых утверждается соответственно указом Президента РФ по представлению Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 установлены размеры месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной гражданской службы (должностные оклады), ежемесячного денежного поощрения, а также размеры месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им классными чинами гражданской службы РФ (оклады за классный чин);

9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью. Пунктом 6 ч. 1 ст. 52 Закона N 79-ФЗ гражданским служащим гарантируется

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 медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом. Кроме того, в п. 7 ч. 1 ст. 52 Закона гражданским служащим гарантируются выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ. Поскольку эти гарантии предусмотрены законодательством, в п. 14 Примерной формы указано положение общего характера, что гражданскому служащему предоставляются основные государственные гарантии, указанные в ст. 52 Закона, а при определенных условиях, предусмотренных законодательством РФ, - дополнительные государственные гарантии, указанные в ст. 53 Закона.

4. В ч. 4 комментируемой статьи содержится открытый перечень условий служебного контракта, которые могут предусматриваться его сторонами по их соглашению. Такими условиями могут быть:

1) условие об испытании при поступлении на гражданскую службу. Если испытание было установлено, в служебном контракте должно быть указано, что гражданскому служащему устанавливается испытание в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы и указан конкретный срок испытания в пределах от трех месяцев до одного года.

Условие об испытании не может быть включено в служебный контракт после заключения контракта, а также не может быть включено в служебный контракт, если этого условия не имеется в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Согласно ст. 27 Закона испытание гражданского служащего может быть предусмотрено в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте. Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания;

2) условие о неразглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений.

Согласно ст. 2 Закона РФ "О государственной тайне" государственная тайна - защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203.

Порядок допуска граждан, в том числе гражданских служащих, к государственной тайне определяется ст. 21 Закона РФ "О государственной тайне". Этот порядок предусматривает:

- принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;
- согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии со ст. 24 указанного Закона;
- письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;
- определение видов, размеров и порядка предоставления социальных гарантий, предусмотренных указанным Законом;
- ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение;
- принятие решения руководителем органа государственной власти о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

Статьей 21 Закона РФ "О государственной тайне" определено также, что взаимные обязательства администрации и оформляемого лица отражаются в трудовом договоре (контракте). Заключение трудового договора (контракта) до окончания проверки компетентными органами не допускается. В связи с этой нормой иногда возникает вопрос о том, заключается ли с гражданским служащим, допущенным к государственной тайне, отдельный контракт в соответствии со ст. 21 указанного Закона или взаимные обязательства администрации и оформляемого лица должны быть указаны в общем служебном контракте. Учитывая положение п. 2 ч. 4 комментируемой статьи, следует полагать, что указанные обязательства должны быть отражены в общем служебном контракте.

К иной охраняемой законом тайне относятся сведения конфиденциального характера. Перечень этих сведений утвержден Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188.

К сведениям конфиденциального характера относятся:

- сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих

распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

- сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" (в ред. от 29 декабря 2004 г.) <1> и другими нормативными правовыми актами РФ;

<1> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3534; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 25.

- служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК и федеральными законами (служебная тайна);

- сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.);

- сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК и федеральными законами (коммерческая тайна);

- сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Сведения, которые не могут составлять служебную или коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами. Работники, разгласившие служебную или коммерческую тайну вопреки трудовому договору, в том числе контракту, обязаны возместить причиненные убытки (ст. 139 ГК).

Коммерческая тайна - конфиденциальность информации, позволяющая ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду (ст. 3 Федерального закона от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне").

В ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" персональные данные определены как любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация.

Лица, виновные в нарушении требований закона о неразглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, несут гражданскую, уголовную, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законодательством РФ ответственность;

3) условие об обязанности лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно ч. 2 ст. 61 Закона возможно заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока. Заключение договора в этом случае осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном соответственно указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ и законодательством субъекта РФ.

Замещение должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы, осуществляется на основе срочного служебного контракта (п. 3 ч. 4 ст. 25 Закона). При этом для указанных граждан не может быть установлено испытание (п. 2 ч. 3 ст. 27 Закона);

4) условие о показателях результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанных с ними условиях оплаты его труда.

По отдельным должностям гражданской службы, перечень которых утверждается соответственно указом Президента РФ по представлению Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ, может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей

эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Указанные показатели должны быть определены в срочном служебном контракте (см. комментарий к ст. 50);

5) иные условия, которые стороны могут включить в служебный контракт, не должны ухудшать положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным Законом N 79-ФЗ, другими законами и иными нормативными правовыми актами. Если в контракт будут включены такие условия, то они считаются недействительными.

5. Для изменения условий служебного контракта требуется соглашение сторон. Такое изменение должно быть оформлено в письменной форме.

Пунктом 21 Примерной формы служебного контракта предусмотрено, что изменения и дополнения могут быть внесены в служебный контракт по соглашению сторон в следующих случаях:

а) при изменении законодательства РФ;

б) по инициативе любой из сторон служебного контракта.

При изменении представителем нанимателя существенных условий служебного контракта гражданский служащий уведомляется об этом в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения (ч. 2 ст. 29 Закона).

Изменения и дополнения, вносимые в служебный контракт, оформляются в виде письменных дополнительных соглашений, которые являются неотъемлемой частью служебного контракта (п. 22 Примерной формы).

6. Предписание ч. 6 комментируемой статьи касается условия заключения срочного контракта. Так, в случае если служебный контракт заключен на определенный срок, то в нем, безусловно, должен быть указан срок действия и, что не менее важно, юридически обоснованные обстоятельства либо причины, послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта в соответствии с Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами. Исходя из этого, указываемые в срочном служебном контракте причины должны соответствовать положениям ст. 25 Закона (см. комментарий к этой статье).

7. Согласно ч. 7 комментируемой статьи в служебном контракте должна предусматриваться ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством РФ. При этом запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

В связи с этим п. 19 Примерной формы служебного контракта предусмотрено, что представитель нанимателя и гражданский служащий несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством РФ, а в п. 20 воспроизведен запрет требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных его служебным контрактом и должностным регламентом.

8. Служебный контракт должен заключаться в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. При этом один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, а другой хранится представителем нанимателя в личном деле гражданского служащего.

В соответствии с ч. 8 комментируемой статьи Примерная форма служебного контракта должна применяться после 31 января 2005 г. при заключении служебных контрактов с гражданами Российской Федерации, поступающими как на федеральную гражданскую службу, так и на гражданскую службу субъектов РФ (п. 2 Указа Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159).

Данным Указом предусмотрено также, что трудовые договоры, заключенные ранее с государственными служащими в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", должны быть переоформлены в служебные контракты о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы РФ в соответствии с Примерной формой (п. 2 Указа).

Статья 25. Срок действия служебного контракта

Комментарий к статье 25

1. Служебный контракт согласно ч. 1 комментируемой статьи может быть заключен либо без ограничения срока (на неопределенный срок) либо на определенный срок. Принцип стабильности гражданской службы (см. комментарий к ст. 4) предполагает, что статус гражданских служащих должен обеспечивать им гарантии прохождения гражданской службы. Служебные отношения с гражданскими служащими не могут быть прекращены, если не имеется предусмотренных законом оснований для такого прекращения. При этом применительно к расторжению служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, данные основания при расторжении контракта

по инициативе представителя нанимателя связываются со способностями или поведением гражданского служащего или обусловливаются организационно-штатными мероприятиями.

2. Временные рамки срочного служебного контракта указаны в ч. 2 комментируемой статьи. В частности, этот срок может быть от одного года до пяти лет, если иной срок не установлен Законом. Служебный контракт, заключаемый на определенный срок, может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя по истечении этого срока без каких-либо иных обоснований, кроме как истечение срока. При использовании таких служебных контрактов служащему не предоставляют обычные средства защиты от необоснованных увольнений. В связи с этим в комментируемой статье законодательно ограничивается сфера применения служебных контрактов, заключаемых на определенный срок.

3. В сопряжении с временными рамками срочности, определяемыми предыдущей нормой, ч. 3 комментируемой статьи предусмотрено, что срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено данным Законом и другими федеральными законами.

В соответствии с требованием ч. 6 ст. 24 Закона в случае заключения срочного служебного контракта в нем указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта в соответствии с Законом и другими федеральными законами. Тем самым исключается возможность произвольного расширения сферы применения срочных служебных контрактов на гражданской службе, запрещается заключение срочных служебных контрактов в целях уклонения от предоставления прав и гарантий, предусмотренных для гражданских служащих, с которыми служебный контракт заключается на неопределенный срок.

4. В ч. 4 комментируемой статьи указано, в каких случаях должен заключаться именно срочный служебный контракт. В частности, указано, что:

а) срочный служебный контракт заключается со всеми гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы категории "помощники (советники)", а также с гражданскими служащими, замещающими отдельные должности гражданской службы категории "руководители". Заключение срочного служебного контракта для замещения должностей гражданской службы категории "помощники (советники)" обусловлено сущностью этой категории должностей, вытекает из ее определения, содержащегося в ч. 2 ст. 9 Закона.

Согласно этому определению должности категории "помощники (советники)" учреждаются 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 замещаются на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей (см. комментарий к ст. 9). В соответствии с этим определением действие служебного контракта с гражданским служащим, замещающим должность категории "помощник (советник)", ограничено сроком, на который назначены (избраны) соответствующее лицо, занимающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, или соответствующий руководитель.

Вопрос о том, по каким должностям гражданской службы категории "руководители" служебный контракт заключается на определенный срок, требует нормативного урегулирования. Следует полагать, что будут четко определены те должности категории "руководители", назначение на которые производится на определенный срок полномочий, а также указано, на какой срок полномочий на эти должности должно производиться назначение.

В силу системности норм права на определенный срок полномочий должны назначаться руководители государственных органов, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководители представительств государственных органов, поскольку согласно п. 2 ч. 2 ст. 9 Закона для содействия указанным руководителям в реализации их полномочий учреждаются должности помощников (советников), замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных руководителей;

б) гражданский служащий замещает должность гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с федеральным законом сохраняется указанная должность, по срочному служебному контракту.

Заключение срочного служебного контракта на период отсутствия другого гражданского служащего возможно только в том случае, если за отсутствующим гражданским служащим в соответствии с федеральным законом сохраняется должность гражданской службы, например, на время нахождения в отпуске по уходу за ребенком, в длительной командировке и т.д. Важно отметить, что законами субъектов РФ не может устанавливаться возможность сохранения должности гражданской службы за отсутствующим гражданским служащим. Срок служебного контракта в данном случае определяется не конкретной датой или точно устанавливаемым

временным периодом, а ставится в зависимость от времени возвращения отсутствующего гражданского служащего к исполнению своих служебных обязанностей;

в) по срочному служебному контракту замещается должность гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы.

В соответствии со ст. 61 Закона заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном соответственно указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ и законодательством субъекта РФ. Согласно п. 3 ч. 4 ст. 24 Закона в служебном контракте может предусматриваться обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета. При этом согласно п. 2 ч. 3 ст. 27 для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы, не устанавливается испытание. Служебный контракт в данном случае заключается на срок, заранее определенный в договоре на обучение за счет средств соответствующего бюджета.

Поскольку обучение в данном случае осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, неисполнение гражданином обязанности проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, а также прохождение этой службы менее указанного срока должно повлечь за собой обязанность этого гражданина возместить (полностью или частично) средства соответствующего бюджета, затраченные на его подготовку;

г) по срочному служебному контракту замещаются должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, иных представительствах РФ и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории РФ.

Вопрос об особенностях регулирования труда работников, направляемых на работу в дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, а также в представительства федеральных органов исполнительной власти и государственных учреждений РФ за границей, детально регулируется в гл. 53 ТК. При этом, несмотря на то, что в ТК используется понятие трудового договора, соответствующие нормы ТК в силу ст. 73 Закона N 79-ФЗ применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, поскольку эти отношения не урегулированы данным Законом.

Направление работников на работу в дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, а также в представительства федеральных органов исполнительной власти и государственных учреждений РФ за границей производится специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и государственными учреждениями РФ (ст. 337 ТК). Статьей 338 ТК предусмотрено, что с работником, направляемым на работу в представительство РФ за границей, заключается трудовой договор на срок до трех лет. По окончании указанного срока трудовой договор может быть перезаключен на новый срок. При направлении на работу в представительство РФ за границей работника, занимающего должность в соответствующем федеральном органе исполнительной власти или государственном учреждении РФ, в заключенный с ним ранее трудовой договор вносятся изменения и дополнения, касающиеся срока и условий его работы за границей. По окончании работы за границей такому работнику должна быть предоставлена прежняя или равноценная работа (должность), а при ее отсутствии с согласия работника - другая работа (должность). Данные положения ТК в полной мере относятся и к гражданским служащим;

д) по срочному служебному контракту замещаются должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;

е) по срочному служебному контракту производится замещение временной должности гражданской службы или должности гражданской службы на период временного отсутствия гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;

ж) гражданский служащий замещает должность гражданской службы, по которой ч. 14 ст. 50 Закона установлен особый порядок оплаты труда, по срочному служебному контракту.

В данном случае срочный характер служебного контракта обусловлен, видимо, не столько особым порядком оплаты труда гражданского служащего, сколько тем, что ему поручается решить определенные задачи в ограниченных временных рамках. При этом оплата труда гражданского служащего производится в зависимости от показателей эффективности и результативности его профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также порядок установления их оплаты труда утверждаются соответственно указом Президента РФ по представлению Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ;

з) срочный контракт заключается также в иных случаях, предусмотренных Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами.

Важно подчеркнуть, что законами субъектов РФ не могут устанавливаться случаи, когда должен заключаться срочный служебный контракт, что обусловлено необходимостью четко ограничить возможность заключения срочных служебных контрактов.

5. С гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт перезаключается посредством оформления служебного контракта со сроком действия не менее одного года и не более пяти лет. Данная норма Закона аналогична положению ч. 2 ст. 59 ТК, согласно которому с поступающими на работу пенсионерами по возрасту по соглашению сторон может заключаться срочный трудовой договор. Однако, в отличие от ТК, данная норма сформулирована, во-первых, в императивной форме и, во-вторых, применительно не к вновь возникающему правоотношению, а к длящемуся служебному отношению. В связи с этим следует полагать, что Закон обязывает стороны служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, "перезаключить" его в срочный служебный контракт, т.е. фактически внести в него изменение, связанное с ограничением срока действия этого контракта. Но поскольку при этом стороны должны еще договориться о продолжительности срока этого контракта (от одного года до пяти лет, т.е., например, сразу на три, четыре или пять лет), практическая реализация этой нормы в случае, когда стороны контракта расходятся во мнении об оптимальном сроке контракта, может быть затруднена.

Следует также отметить отличие нормы, предусмотренной ч. 5 комментируемой статьи, от положений, ранее установленных Федеральным законом от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", ст. 25 которого было предусмотрено, что увольнение государственного служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя государственного органа в случае достижения им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы, а возраст этот устанавливался в 60 лет. Допускалось продление нахождения на государственной службе служащих, занимавших должности высшей, главной и ведущей групп и достигших предельного для государственной службы возраста, решением руководителя соответствующего государственного органа. При этом однократное продление срока нахождения государственного служащего на государственной службе допускалось не более чем на год. Продление нахождения на государственной службе служащего, достигшего возраста 65 лет, не допускалось. После достижения указанного возраста он мог продолжать работу в государственных органах на условиях срочного трудового договора.

Закон N 79-ФЗ не предусматривает оснований для увольнения гражданского служащего по инициативе руководителя государственного органа в связи с достижением определенного возраста. В ст. 39 Закона предусмотрено, что служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы в связи с таким обстоятельством, не зависящим от воли сторон, как достижение гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе - 65 лет. Таким образом, в отличие от прежнего Закона, Закон не позволяет уволить гражданского служащего в связи с его возрастом до достижения им 65 лет.

Из изложенных норм следует также, что представитель нанимателя не может уволить гражданского служащего, достигшего 60 лет, в связи с достижением им этого возраста, поскольку Закон не предусматривает соответствующего основания для расторжения контракта. Достижение гражданским служащим 60-летнего возраста - это основание для обязательного (для обеих сторон контракта) перезаключения служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, на срочный служебный контракт.

Если гражданский служащий не согласен на такое перезаключение служебного контракта, единственной альтернативой этому является его увольнение с гражданской службы по собственному желанию. В Законе возможно появление такого основания для увольнения гражданских служащих, как отказ гражданского служащего от перезаключения служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, в срочный служебный контракт в случаях, когда такое перезаключение обусловлено требованиями Закона.

Гражданский служащий, с которым в соответствии с ч. 5 комментируемой статьи служебный контракт перезаключен на срочный служебный контракт, может быть в дальнейшем уволен в связи с истечением срока действия этого контракта. Увольнение его с гражданской службы производится на основании п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона. Следует, видимо, также признать возможность перезаключения срочного служебного контракта на новый срок.

Вопрос о том, как осуществляется перезаключение служебного контракта, заключенного на неопределенный срок с федеральным гражданским служащим, достигшим возраста 60 лет, на срочный служебный контракт в отношении гражданских служащих, которых назначает на должность и освобождает от должности Правительство РФ, решен в Постановлении Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. N 230. Пунктом 3 данного Постановления предусмотрено, что перезаключение служебного контракта, заключенного на неопределенный срок с федеральным гражданским служащим, достигшим возраста 60 лет, на срочный служебный контракт осуществляется с согласия Председателя Правительства РФ руководителями, наделенными в соответствии с этим Постановлением полномочиями представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной гражданской службы с лицами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Правительством РФ. В частности, согласно п. 1 Постановления полномочия представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной гражданской службы с лицами, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Правительством РФ, возложены:

- на федеральных министров - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности заместителей соответствующего федерального министра и руководителей федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующему федеральному министерству;

- руководителя Аппарата Правительства РФ - министра РФ - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности руководителей федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, а также в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих соответствующие должности в Аппарате Правительства РФ;

- на руководителей федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, - в отношении федеральных гражданских служащих, замещающих должности заместителей руководителей этих федеральных служб и федеральных агентств.

При этом согласно п. 2 Постановления заключение и прекращение служебного контракта с указанными федеральными гражданскими служащими осуществляются на основании решений Правительства РФ соответственно о назначении на должность и об освобождении от должности.

6. Согласно ч. 6 комментируемой статьи замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет - предельного возраста пребывания на гражданской службе - не допускается. Юридическими последствиями наступления данного факта является прекращение со дня истечения даты возрастного порога всех государственно-служебных отношений, связанных с реализацией правового статуса гражданского служащего и замещением должности гражданской службы.

7. Частью 7 комментируемой статьи установлено, что по решению представителя нанимателя и с согласия гражданского служащего по достижении им возраста 60 лет или предельного возраста пребывания на гражданской службе (65 лет), а также по окончании действия срочного служебного контракта с гражданином заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы, с учетом квалификации (профессионального уровня), результатов профессиональной служебной деятельности при прохождении гражданской службы, состояния здоровья и должности гражданской службы, которую замещал указанный гражданин. В данной норме речь идет о заключении трудового договора с гражданином, а не с гражданским служащим. Таким образом, эта норма применяется к лицу, уже не состоящему на гражданской службе после, к примеру, увольнения его по собственному желанию в связи с выходом на пенсию, или увольнения в связи с достижением 65-летнего возраста, или увольнения в связи с истечением срока служебного контракта.

После заключения гражданином срочного трудового договора на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы (т.е. не совпадающей по наименованию с должностями гражданской службы, предусмотренными соответствующим реестром должностей), на этого гражданина распространяется законодательство о труде в полном объеме.

Важно отметить также существенное отличие положения комментируемой статьи от норм трудового права. Здесь не содержится нормы, аналогичной той, что предусмотрена ст. 58 ТК, которой устанавливается, что в случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок.

Таким образом, для отношений гражданской службы не установлено правило о том, что продолжение служебных отношений по истечении срока служебного контракта влечет утрату силы условия о срочном характере контракта.

Статья 26. Заключение служебного контракта

Комментарий к статье 26

1. Основанием для заключения служебного контракта является акт государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Тем самым ч. 1 комментируемой статьи заключение служебного контракта обусловливает изданием распорядительного акта государственного органа, которым обеспечивается юридически выраженное подтверждение должностного статуса гражданского служащего в силу возникновения одного из возможных фактов:

а) поступления гражданина на гражданскую службу и назначения на должность гражданской службы;

б) назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе;

в) назначения гражданского служащего на должность гражданской службы в другом государственном органе в порядке перевода.

Проект служебного контракта, так же как и акта государственного органа, связанного с поступлением гражданина на гражданскую службу, назначением на должность гражданской службы, подготавливается кадровой службой соответствующего государственного органа или иным подразделением, ответственным за подготовку проектов актов о назначении гражданских служащих на должности (см. п. 3 ч. 1 ст. 44 Закона).

Проект служебного контракта, подписанный гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим, назначаемым на новую должность гражданской службы, вместе с заявлением этого гражданина (гражданского служащего), проектом акта государственного органа о назначении этого гражданина (гражданского служащего) на должность гражданской службы и иными необходимыми документами представляются кадровой службой представителю нанимателя - должностному лицу, которое имеет право назначения гражданина (гражданского служащего) на должность гражданской службы.

Представитель нанимателя в этом случае имеет возможность одновременно подписать акт государственного органа о назначении гражданского служащего на должность и служебный контракт с ним. Такой алгоритм действий позволяет избежать ситуации, когда гражданский служащий после издания акта о его назначении приступил к исполнению служебных обязанностей, однако отказывается от заключения служебного контракта.

2. Частью 2 комментируемой статьи предусмотрен перечень необходимых документов, которые гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта должен предъявить представителю нанимателя:

а) заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы. Данное заявление обычно пишется на имя руководителя государственного органа в произвольной форме;

б) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы. Данная норма не содержит указания о том, каким органом и в каком порядке устанавливается данная форма анкеты. Следует отметить, что распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. N 667-р утверждена форма анкеты, подлежащей представлению в государственный орган гражданином Российской Федерации, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации;

в) паспорт. Паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории РФ. Его обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ (п. 1 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. N 828 <1>);

<1> СЗ РФ. 1997. N 28. Ст. 3444.

г) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые. Если гражданин, поступающий на гражданскую службу, не имеет трудовой книжки, поскольку впервые поступает не только на гражданскую службу, но и на работу вообще, ему трудовая книжка оформляется представителем нанимателя, вернее, кадровой службой государственного органа.

Трудовая книжка установленного образца является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника. Правила ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей утверждены Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. N 225 "О трудовых книжках" (в ред. от 6 февраля 2004 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 2003. N 16. Ст. 1539; 2004. N 8. Ст. 663.

Порядок ведения и хранения трудовых книжек гражданских служащих регламентируется данными общими Правилами, поскольку особых правил для ведения и хранения трудовых книжек гражданских служащих не установлено.

В трудовую книжку вносятся сведения о работнике, выполняемой им работе, переводах на другую постоянную работу и об увольнении работника, а также основания прекращения трудового договора и сведения о награждениях за успехи в работе. Сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение (п. 4 и 5 указанных Правил).

Указанным выше Постановлением формы трудовой книжки и вкладыша в трудовую книжку нового образца введены в действие с 1 января 2004 г. Имеющиеся у граждан трудовые книжки ранее установленного образца действительны и обмену на новые не подлежат (п. 2 Правил ведения и хранения трудовых книжек).

Во исполнение п. 3 Постановления Минфин России Приказом от 22 декабря 2003 г. N 117н "О трудовых книжках" <1> утвердил образцы трудовой книжки и вкладыша в трудовую книжку, а также Порядок обеспечения работодателей бланками трудовой книжки и вкладыша в трудовую книжку. Согласно данному Порядку бланки трудовой книжки и вкладыша в нее имеют соответствующую степень защиты. Изготовление их осуществляется объединением "Гознак" Минфина России. Обеспечение работодателей бланками трудовой книжки и вкладыша в трудовую книжку осуществляется на платной основе на основании договора, заключенного с указанным объединением или распространителем.

<1> БНА. 2004. N 3.

Согласно п. 13 Правил ведения и хранения трудовых книжек трудовая книжка заполняется в порядке, утверждаемом Минтруда России. В соответствии с этой нормой Постановлением Минтруда России от 10 октября 2003 г. N 69 утверждена Инструкция по заполнению трудовых книжек, которой устанавливается порядок заполнения трудовых книжек, вкладышей в них, дубликатов трудовых книжек <1>.

<1> БНА. 2003. N 49.

В трудовую книжку при ее оформлении вносятся следующие сведения о работнике:
фамилия, имя, отчество, дата рождения (число, месяц, год) - на основании паспорта или иного документа, удостоверяющего личность;

образование, профессия, специальность - на основании документов об образовании, о квалификации или наличии специальных знаний (при поступлении на работу, требующую специальных знаний или специальной подготовки) (п. 9 Правил ведения и хранения трудовых книжек).

Все записи о выполняемой работе, переводе на другую постоянную работу, квалификации, увольнении, а также о награждении, произведенном работодателем, вносятся в трудовую книжку на основании соответствующего приказа (распоряжения) работодателя не позднее недельного срока, а при увольнении - в день увольнения и должны точно соответствовать тексту приказа (распоряжения) (п. 10 Правил ведения и хранения трудовых книжек).

С каждой вносимой в трудовую книжку записью о выполняемой работе, переводе на другую постоянную работу и увольнении работодатель обязан ознакомить ее владельца под роспись в его личной карточке, в которой повторяется запись, внесенная в трудовую книжку (п. 12 Правил ведения и хранения трудовых книжек). Согласно п. 14 указанных Правил записи в трудовую книжку о причинах прекращения трудового договора вносятся в точном соответствии с формулировками ТК или иного федерального закона.

В трудовую книжку по месту работы также вносится с указанием соответствующих документов запись:

о времени военной службы в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", а также о времени службы в органах внутренних дел, органах налоговой полиции, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах;

о времени обучения на курсах и в школах по повышению квалификации, по переквалификации и подготовке кадров (п. 21 Правил ведения и хранения трудовых книжек).

В трудовую книжку вносятся следующие сведения о награждении (поощрении) за трудовые заслуги:

о награждении государственными наградами, в том числе о присвоении государственных почетных званий, на основании соответствующих указов и иных решений;

о награждении почетными грамотами, присвоении званий и награждении нагрудными знаками, значками, дипломами, почетными грамотами, производимом организациями;

о других видах поощрения, предусмотренных законодательством РФ, а также коллективными договорами, правилами внутреннего трудового распорядка организации, уставами и положениями о дисциплине (п. 24 Правил ведения и хранения трудовых книжек).

Записи о премиях, предусмотренных системой оплаты труда или выплачиваемых на регулярной основе, в трудовые книжки не вносятся;

д) страховое свидетельство государственного пенсионного страхования - это выдаваемый Пенсионным фондом РФ и его территориальными органами каждому застрахованному лицу документ, подтверждающий его регистрацию в системе Пенсионного фонда РФ. В нем указан страховой номер индивидуального лицевого счета, дата регистрации в качестве застрахованного лица и анкетные данные указанного лица в соответствии с положениями подп. 1 - 5 п. 2 ст. 6 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. N 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" <1>. Лицо, впервые поступившее на работу по трудовому договору или заключившее договор гражданско-правового характера, на вознаграждение по которому в соответствии с законодательством РФ начисляются страховые взносы, получает указанное страховое свидетельство через страхователя. Если такой гражданин поступил на гражданскую службу, то страховое свидетельство он получает через представителя нанимателя. Страховые свидетельства обязательного пенсионного страхования хранятся у застрахованных лиц (ст. 7 указанного Закона);

<1> СЗ РФ. 1996. N 14. Ст. 1401.

е) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ - документ, выдаваемый налоговым органом организации или физическому лицу при постановке на учет в налоговом органе соответственно по месту нахождения организации или по месту жительства физического лица (ст. 11 Налогового кодекса РФ);

ж) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу.

Документами воинского учета, на основании которых ведется воинский учет, согласно п. 28 Положения о воинском учете, утв. Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. N 719 <1>, являются:

<1> СЗ РФ. 2006. N 49 (ч. 2). Ст. 5220.

удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу, - для призывников;
военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета) - для военнообязанных.

Согласно ст. 8 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" граждане обязаны состоять на воинском учете, за исключением граждан:

освобожденных от исполнения воинской обязанности в соответствии с положениями данного Закона;

проходящих военную службу или альтернативную гражданскую службу;

отбывающих наказание в виде лишения свободы;

женского пола, не имеющих военно-учетной специальности;

постоянно проживающих за пределами Российской Федерации.

Воинскому учету в военных комиссариатах, органах местного самоуправления и организациях подлежат:

1) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе (призывники);

2) граждане, пребывающие в запасе (военнообязанные):

- мужского пола, пребывающие в запасе;

- уволенные с военной службы с зачислением в запас Вооруженных Сил РФ;

- успешно завершившие обучение по программе подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и окончившие указанные образовательные учреждения;

- не прошедшие военную службу в связи с освобождением от призыва на военную службу;

- не прошедшие военную службу в связи с предоставлением отсрочек от призыва на военную службу или не призванные на военную службу по каким-либо другим причинам, по достижении ими возраста 27 лет;

- уволенные с военной службы без постановки на воинский учет и в последующем поставленные на воинский учет в военных комиссариатах;

- прошедшие альтернативную гражданскую службу;

- женского пола, имеющие военно-учетные специальности согласно приложению к Положению о воинском учете (п. 14 указанного Положения).

Воинский учет граждан в организациях осуществляется по личным карточкам работников (форма N Т-2, раздел II) и (или) личным карточкам государственных (муниципальных) служащих (форма N Т-2ГС(МС), раздел II), утвержденным в установленном порядке (п. 27 Положения).

В целях обеспечения постановки граждан на воинский учет по месту работы работники, осуществляющие воинский учет в организациях:

проверяют у граждан, принимаемых на работу, наличие отметок в паспортах граждан Российской Федерации об их отношении к воинской обязанности, наличие и подлинность документов воинского учета, а также подлинность записей в них, отметок о постановке на воинский учет по месту жительства или месту временного пребывания, наличие мобилизационных предписаний (для военнообязанных запаса при наличии в военных билетах отметок о вручении мобилизационного предписания), жетонов с личными номерами Вооруженных Сил РФ (для военнообязанных при наличии в военном билете отметки о вручении жетона);

заполняют личные карточки в соответствии с записями в документах воинского учета. При этом уточняются сведения о семейном положении, образовании, месте работы (подразделении организации), должности, месте жительства или месте временного пребывания граждан, другие сведения, содержащиеся в документах граждан, принимаемых на воинский учет;

разъясняют гражданам порядок исполнения ими обязанностей по воинскому учету, мобилизационной подготовке и мобилизации, установленных законодательством РФ и указанным Положением, осуществляют контроль за их исполнением, а также информируют граждан об ответственности за неисполнение указанных обязанностей;

информируют военные комиссариаты об обнаруженных в документах воинского учета неоговоренных исправлениях, неточностях и подделках, неполном количестве листов, а также о случаях неисполнения гражданами обязанностей в области воинского учета, мобилизационной подготовки и мобилизации (п. 30 Положения).

В целях сбора, хранения и обработки сведений, содержащихся в личных карточках граждан, подлежащих воинскому учету, организации и их должностные лица:

определяют граждан, подлежащих постановке на воинский учет по месту работы и (или) по месту жительства, и принимают необходимые меры к постановке их на воинский учет;

ведут и хранят личные карточки граждан, поставленных на воинский учет, в порядке, определяемом Минобороны России (п. 31 Положения о воинском учете).

В целях поддержания в актуальном состоянии сведений, содержащихся в личных карточках, и обеспечения поддержания в актуальном состоянии сведений, содержащихся в документах воинского учета военных комиссариатов, работники, осуществляющие воинский учет в организациях:

направляют в двухнедельный срок в соответствующие военные комиссариаты и (или) органы местного самоуправления сведения о гражданах, подлежащих воинскому учету и принятию (поступлению) или увольнению (отчислению) их с работы (из образовательных учреждений). В случае необходимости, а для призывников в обязательном порядке, в целях постановки на воинский учет по месту жительства или месту временного пребывания либо уточнения необходимых сведений, содержащихся в документах воинского учета, оповещают граждан о необходимости личной явки в соответствующие военные комиссариаты или органы местного самоуправления;

направляют в двухнедельный срок по запросам соответствующих военных комиссариатов и (или) органов местного самоуправления необходимые сведения о гражданах, состоящих на воинском учете, а также о гражданах, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете;

представляют ежегодно, в сентябре, в соответствующие военные комиссариаты списки граждан мужского пола 15- и 16-летнего возраста, а до 1 ноября - списки граждан мужского пола, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет в следующем году;

сверяют не реже одного раза в год сведения о воинском учете, содержащиеся в личных карточках, со сведениями, содержащимися в документах воинского учета граждан;

сверяют не реже одного раза в год в порядке, определяемом Минобороны России, сведения о воинском учете, содержащиеся в личных карточках, со сведениями, содержащимися в документах воинского учета соответствующих военных комиссариатов и (или) органов местного самоуправления;

вносят в личные карточки сведения об изменениях семейного положения, образования, структурного подразделения организации, должности, места жительства или места временного пребывания, состояния здоровья граждан, состоящих на воинском учете, и в двухнедельный срок сообщают об указанных изменениях в военные комиссариаты;

оповещают граждан о вызовах (повестках) соответствующих военных комиссариатов или органов местного самоуправления и обеспечивают им возможность своевременной явки в места, указанные военными комиссариатами, в том числе в периоды мобилизации, военного положения и в военное время (п. 32 Положения о воинском учете);

з) документ об образовании. Согласно п. 1 ст. 27 Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" <1> образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию и реализующие общеобразовательные (за исключением дошкольных) и профессиональные образовательные программы, выдают лицам, прошедшим итоговую аттестацию, документы государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, заверяемые печатью соответствующего образовательного учреждения.

<1> Ведомости РФ. 1992. N 30. Ст. 1797.

Указанные в документах о начальном профессиональном, среднем профессиональном, высшем профессиональном образовании квалификации и в документах о послевузовском профессиональном образовании ученые степени дают право их обладателям заниматься профессиональной деятельностью, в том числе занимать должности, для которых в установленном порядке определены обязательные квалификационные требования к соответствующему образовательному цензу.

В Российской Федерации установлены следующие образовательные уровни (образовательные цензы):

- 1) основное общее образование;
- 2) среднее (полное) общее образование;
- 3) начальное профессиональное образование;
- 4) среднее профессиональное образование;
- 5) высшее профессиональное образование;
- 6) послевузовское профессиональное образование.

Лицам, не завершившим образование данного уровня, выдается справка установленного образца.

Согласно п. 3 ст. 7 Федерального закона от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" <1> устанавливаются следующие виды документов, которыми удостоверяется завершение высшего профессионального образования различных ступеней:

<1> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

диплом бакалавра;

диплом специалиста с высшим профессиональным образованием;

диплом магистра;

диплом о неполном высшем профессиональном образовании;

справка установленного образца о незаконченном высшем профессиональном образовании.

По результатам защиты диссертации в установленном порядке выдается диплом кандидата наук или диплом доктора наук.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" квалификация "бакалавр", для получения которой срок освоения основной образовательной программы высшего профессионального образования составляет не менее чем четыре года, при поступлении на работу дает гражданину право на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование. При этом занятие должностей государственных и муниципальных служащих осуществляется в порядке, устанавливаемом соответствующим федеральным законом;

и) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Согласно ст. 20 Закона N 79-ФЗ граждан при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют представителю нанимателя сведения о полученных ими доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Важно отметить, что ранее в ст. 12 Федерального закона от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" (утратил силу с 1 февраля 2005 г.) предусматривалась обязанность гражданина при поступлении на государственную службу

представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Соответствующая обязанность в Законе N 79-ФЗ предполагает представление указанных сведений не в налоговые органы, а представителю нанимателя.

Статьей 20 Закона предусмотрено также, что положение о представлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера утверждается соответственно указом Президента РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом требований этой статьи. До издания соответствующего указа Президента РФ при поступлении на федеральную гражданскую службу граждане представляют указанные сведения в виде декларации о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, форма которой утверждена Указом Президента РФ от 15 мая 1997 г. N 484.

При этом в силу ст. 20 Закона гражданин обязан представить указанную декларацию представителю нанимателя, а подавать такую декларацию в налоговый орган он не должен.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи перечень предусмотренных ч. 2 данной статьи документов, предъявляемых при поступлении на гражданскую службу, не является исчерпывающим и может быть расширен с учетом условий прохождения гражданской службы.

В частности, в отдельных случаях с учетом условий прохождения гражданской службы, установленных Законом, другими федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, при заключении служебного контракта может предусматриваться необходимость предъявления иных документов. В этой норме не указано, какими актами может быть предусмотрена необходимость предъявления иных документов. Однако следует отметить, что согласно ч. 2 ст. 65 ТК необходимость предъявления иных документов, помимо предусмотренных законом, при заключении трудового договора может предусматриваться ТК, иными федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Применительно к случаям, когда поступление на гражданскую службу осуществляется по конкурсу, гражданин Российской Федерации, изъявивший желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, должен помимо документов, предусмотренных комментируемой статьей, представить в государственный орган также собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, утв. распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. N 667-р, с приложением фотографии и документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению.

Перечень заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу или ее прохождению, пока не утвержден.

В соответствии со ст. 22 Закона РФ "О государственной тайне" основаниями для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне может быть наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области здравоохранения и социального развития. Таким образом, у гражданина, поступающего на гражданскую службу для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, следует истребовать справку об отсутствии у него заболеваний, препятствующих осуществлению такой работы.

Перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утвержден Приказом Минздрава России от 16 марта 1999 г. N 83 <1>. В этот перечень включены:

<1> БНА. 1999. N 24.

1) хронические и затяжные психические расстройства с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями;

2) психические расстройства и расстройства поведения, связанные с употреблением психоактивных веществ:

- синдром зависимости от алкоголя (третья стадия) с признаками резидуальных и отсроченных психических расстройств;

- синдром зависимости, развивающийся вследствие употребления наркотических средств или психотропных веществ.

Следует также отметить, что в соответствии со ст. 4.1 Закона РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (в ред. от 15 декабря 2001 г.) <1> Постановлением Совета судей РФ от 26 декабря 2002 г. N 78 утвержден Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи <2>, а Приказом Минздрава России от 21 февраля 2002 г. N 61 <3> утверждена форма документа, свидетельствующего об отсутствии заболеваний,

препятствующих назначению на должность судьи. Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, шире, чем перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Однако следует отметить, что должность судьи относится к государственным должностям и не является должностью гражданской службы. Поэтому применительно к гражданским служащим указанный Перечень заболеваний не может быть применен по аналогии.

<1> Ведомости РФ. 1992. N 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4834.

<2> РГ. N 13. 2003.

<3> БНА. 2002. N 13.

4. В ч. 4 комментируемой статьи закрепляется важная социально ориентированная гарантия правового положения гражданского служащего. Служебный контракт гражданского служащего не должен содержать условия прохождения гражданской службы, которые могут рассматриваться ухудшенными относительно установленных Законом N 79-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ или которые как-либо ущемляли предусмотренные этими актами права гражданского служащего. Если условия прохождения гражданской службы, ухудшающие или ущемляющие его права, будут включены в служебный контракт, они считаются недействительными.

5. Согласно ч. 5 комментируемой статьи служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ или служебным контрактом. Таким образом, стороны контракта вправе установить срок вступления в силу служебного контракта, отличный от даты его подписания, например, по истечении месяца со дня его подписания. В этом случае в контракте должна быть указана точная дата вступления подписанного служебного контракта в силу.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится представителем нанимателя в его личном деле (ч. 8 ст. 24 Закона).

6. Предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 14 Закона праву гражданского служащего на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста корреспондирует соответствующая обязанность представителя нанимателя.

Согласно ч. 6 комментируемой статьи при заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа и иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей. К числу иных актов, с которыми представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего под роспись, следует отнести его должностной регламент, документы, определяющие его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы (к примеру, инструкцию по делопроизводству), критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показатели результативности профессиональной служебной деятельности и условия должностного роста.

Ознакомление гражданского служащего с указанными документами является условием успешного исполнения им обязанностей, предусмотренных ст. 15 Закона, таких, в частности, как исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом, поручений соответствующих руководителей, данных в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ, соблюдение служебного распорядка государственного органа и др.

7. После назначения на должность, как гласит норма ч. 7 комментируемой статьи, гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы. При этом надо иметь в виду, что согласно п. 7 ч. 1 ст. 44 Закона оформление и выдача служебных удостоверений гражданских служащих относятся к кадровой работе. Работники кадровых служб должны обеспечить вручение служебного удостоверения гражданскому служащему при его назначении, а при увольнении гражданского служащего со службы он обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров (ч. 4 ст. 37 Закона).

Статья 27. Испытание при поступлении на гражданскую службу

Комментарий к статье 27

Комментируемая статья регламентирует испытание в качестве правового института прохождения гражданской службы, устанавливая правила и процедуры его проведения для граждан при поступлении впервые на гражданскую службу и гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в порядке должностного роста либо иных перемещений по службе.

1. В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи предусмотрена возможность установления испытания при назначении на должность гражданской службы как для гражданина при поступлении на гражданскую службу впервые, так и гражданскому служащему в качестве дополнительного условия заключаемого с ним служебного контракта с целью проверки соответствия его той должности, для замещения которой он принят. Иначе говоря, испытание устанавливается в пределах оговоренного срока для того, чтобы определить, справится ли гражданский служащий с возлагаемыми на него должностными обязанностями с учетом имеющегося у него уровня квалификации и опыта работы.

Установление испытания является субъективным правом, которое реализуется соглашением сторон. Если представитель нанимателя предлагает установить испытание, а гражданин, поступающий на гражданскую службу, либо гражданский служащий, принимаемый для замещения определенной должности гражданской службы, отказывается принять данное условие, стороны должны прийти к согласию либо факт подписания служебного контракта может не состояться. Учитывая то обстоятельство, что заключению служебного контракта предшествует издаваемый представителем нанимателя акт о назначении на должность, можно сделать вывод о приоритете права представителя нанимателя определять условие замещения должности по результатам выполнения должностных обязанностей в течение испытательного срока.

Конкретная продолжительность срока испытания определяется по соглашению сторон актом государственного органа о назначении на должность, а также указывается отдельной позицией при заключении служебного контракта в пределах предусмотренного Законом срока - от трех месяцев до одного года.

Установленный при поступлении на гражданскую службу срок испытания не может быть продлен, в том числе и с согласия гражданского служащего. Руководитель государственного органа должен определить, соответствует или не соответствует гражданский служащий замещаемой им должности только в течение того срока, который установлен при поступлении на службу и указан в служебном контракте.

2. В том случае, если в акте государственного органа и служебном контракте не содержится указания на необходимость прохождения испытательного срока, обуславливающего замещение должности, на которую назначен гражданский служащий, он считается принятым без испытания. Вместе с тем согласно диспозиции ч. 2 комментируемой статьи независимо от того, установлено испытание или нет, на гражданского служащего в полном объеме, без каких бы то ни было изъятий, распространяется действие законодательства о гражданской службе в равной мере как в период испытания, так и вне его.

3. Для некоторых категорий граждан и в определенных случаях в ч. 3 комментируемой статьи указаны исключения из общего правила об установлении испытания.

Во-первых, оно не может устанавливаться для беременных женщин только в том случае, если они уже являются гражданскими служащими. Из чего следует, что во всех иных случаях законодатель гендерных различий не делает и при наличии беременности у женщин, поступающих на гражданскую службу впервые, оснований для неустановления испытания по закону нет.

Во-вторых, испытание не устанавливается только для выпускников образовательных учреждений, получивших профессиональное образование и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы, возможность заключения которого предусмотрена ч. 2 ст. 61 Закона. При этом он должен поступать без испытания по должности, которую будет замещать в том государственном органе, с которым у него был заключен указанный договор. Отсюда следует также и то, что если поступающий на гражданскую службу по окончании образовательного учреждения ранее уже состоял на гражданской службе, он не относится к тем гражданским служащим, для которых испытание не устанавливается по закону.

В-третьих, в перечень лиц, для которых испытание не устанавливается в силу закона, не включены граждане и гражданские служащие, принятые для замещения должностей гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)" на определенный срок полномочий.

В-четвертых, испытание не устанавливается для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы. Здесь реализуется одна из гарантий предоставления иной должности гражданской службы в порядке перевода в связи с вышеуказанными причинами, независимо от вида государственной службы, к которому принадлежит служащий: военной, правоохранительной, гражданской.

Приведенный перечень лиц, для которых испытание не устанавливается, хотя и изложен императивно, остается открытым. Данный перечень не является исчерпывающим, поскольку федеральным законодательством могут быть предусмотрены и иные случаи, когда испытание не устанавливается. В Законе подобные случаи не оговариваются. Здесь стоит обратить внимание на то, что случаи, при которых испытание не устанавливается, Законом относятся к прерогативам федерального законодателя, а следовательно, не входят в предмет правового регулирования субъектов РФ.

Поскольку согласно ч. 3 и 4 ст. 24 Закона испытание не относится к существенным условиям служебного контракта, оно может не устанавливаться по решению представителя нанимателя. В силу прямого действия предписания ч. 3 комментируемой статьи установление испытания для поименованных здесь лиц признается недействительным, причем безотносительно наличия согласия обеих сторон служебного контракта. Недействительность такого установления для указанных лиц является прямым нарушением правила ч. 4 ст. 26 Закона. Согласно ему служебный контракт не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные данным Законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

4. Руководствуясь нормой ч. 4 комментируемой статьи, в случаях перевода из других государственных органов, не связанных с условием п. 4 ч. 3 комментируемой статьи, при назначении на должности гражданской службы представитель нанимателя может устанавливать сокращенный срок испытания - до шести месяцев, по сравнению с общенормативным - от трех месяцев до одного года. В этом, с одной стороны, проявляется один из аспектов необходимости соответствия профессионализма и компетентности гражданских служащих занимаемому должностному положению, одна из обеспечительных гарантий формирования квалифицированного кадрового состава государственных органов, а с другой - данная норма выступает элементом стабильности в процессе прохождения гражданской службы.

5. По смыслу ч. 5 комментируемой статьи в период прохождения испытания гражданский служащий не может претендовать на реализацию права присвоения классного чина. Лишь только при соблюдении не менее двух указанных условий он может подать представителю нанимателя заявление с просьбой о проведении для него квалификационного экзамена на присвоение искомого классного чина по группе замещаемой должности. Первое - окончание срока испытания, установленного нормативным правовым актом государственного органа о назначении на должности и (или) оговоренного служебным контрактом. Второе - отсутствие дисциплинарных взысканий, а также если в отношении него не проводится служебная проверка или не возбуждено уголовное дело (см. п. 23 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113).

6. Исчисление срока испытания начинается с первого дня прохождения гражданской службы, т.е. с даты назначения на должность и ее фактического замещения, а оканчивается днем истечения календарных дней, количество которых соответствует оговоренному в служебном контракте. Течение срока испытания гражданского служащего в периоды, когда он фактически не исполнял возложенные на него должностные обязанности, приостанавливается. Так, из испытательного срока исключаются периоды временной нетрудоспособности по состоянию здоровья, нахождения в отгуле, пребывания в краткосрочном отпуске за свой счет, т.е. без сохранения заработной платы, отбытия в учебный отпуск, выполнения общественных обязанностей и т.д. В испытательный срок не засчитываются также периоды отсутствия без уважительных причин, например прогула, бездеятельности (простоя) и т.п. После перерыва за изъятиями временных периодов, исключенных из испытательного срока, его течение продолжается. Общая продолжительность его до и после перерыва не должна превышать количества календарных дней, соответствующих периоду, установленному правовым актом государственного органа о назначении на должность и служебным контрактом.

7. При признании результатов испытания неудовлетворительными нормой ч. 7 комментируемой статьи представителю нанимателя предоставлено право принять одно из двух решений. Если в период испытания будет установлено, что гражданский служащий не соответствует должности, на которую принят, руководитель государственного органа вправе до истечения срока испытания принять решение о расторжении служебного контракта с гражданским служащим в связи с неудовлетворительным результатом испытания (п. 2 ч. 7) либо предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую им должность (п. 1 ч. 7).

В первом случае такое решение может быть принято, например, когда испытательный срок установлен гражданскому служащему, переведенному из другого государственного органа, но при условии наличия на данный момент вакансии по ней. Расторжение служебного контракта во втором случае должно быть произведено до истечения испытательного срока. Представитель нанимателя обязан предупредить гражданского служащего об этом в письменной форме не позднее чем за три дня и указать причины, послужившие основанием для признания его не

выдержавшим испытание. Такая обязанность представителя нанимателя является дополнительной гарантией обеспечения защиты прав гражданских служащих при увольнении. Указанные представителем нанимателя основания и их мотивировка позволят гражданскому служащему в случае необходимости представить обоснованные контраргументы по существу предъявленных претензий, обратившись в суд, либо согласившись с ними, отказаться от обжалования.

Доказательствами несоответствия гражданского служащего замещаемой им должности в период испытания могут служить различного рода упущения по службе и профессиональные ошибки, выявленные при выполнении должностных обязанностей. Например, неправильное применение или толкование законодательства при подготовке служебных документов, незнание законодательства или специфики выполняемой работы, послужившее причиной подготовки проекта или принятия необоснованного решения, неоднократные нарушения сроков подготовки и представления служебных материалов, действия, повлекшие жалобы и нарекания со стороны граждан или организаций, либо иные действия (бездействие), подрывающие авторитет государственного органа и вызывающие негативную оценку со стороны общественности.

Для того чтобы расторжение служебного контракта с гражданским служащим в связи с неудовлетворительным результатом испытания было признано правомерным, необходимо, чтобы каждый факт ненадлежащего исполнения им своих должностных обязанностей в период испытательного срока был зафиксирован документально. О каждом подобном факте непосредственный начальник гражданского служащего должен проинформировать вышестоящего руководителя, направив ему соответствующую служебную записку с докладом о характере и причинах ненадлежащего исполнения гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей. По всем фактам ненадлежащего исполнения должностных обязанностей у гражданского служащего должно быть истребовано письменное объяснение. При этом необходимо установить, что ненадлежащее исполнение должностных обязанностей явилось следствием недостаточной квалификации, компетентности гражданского служащего, принятого на службу с испытательным сроком.

Если будет установлено, что ненадлежащее выполнение гражданским служащим служебных обязанностей не связано с уровнем его квалификации, а обусловлено причинами, от него не зависящими (например, плохой организацией труда в государственном органе, ненадлежащим выполнением служебных обязанностей другими сотрудниками), он не может быть признан не выдержавшим испытательный срок.

Нельзя признать не выдержавшим испытательный срок и гражданского служащего, который справляется со своими должностными обязанностями, выполняет их на должном уровне, но нарушает правила служебного распорядка (например, совершает прогул). Такой гражданский служащий может быть уволен из государственного органа, но по другому основанию, в частности по подп. "а" п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона (прогул - отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня). Поскольку в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи на гражданского служащего в период испытания полностью распространяются положения Закона, гражданский служащий в период испытательного срока может быть уволен из государственного органа и по любому другому основанию, предусмотренному Законом, при соблюдении установленных правил увольнения.

8. Частью 8 комментируемой статьи гражданскому служащему предоставлено право судебного обжалования решения представителя нанимателя, вынесенного им по результатам проведенного испытания. Вопросы обжалования решений представителя нанимателя по результатам испытания решаются непосредственно в суде. Основанием для вынесения данного спора в компетенцию суда являются положения ст. 70 Закона, согласно п. 1 ч. 15 которой решение представителя нанимателя, обжалуемого гражданским служащим по результатам прохождения испытания, может рассматриваться как неправомерный отказ в поступлении на гражданскую службу, что входит в предмет судебного разбирательства, минуя комиссию государственного органа по служебным спорам.

9. Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание. Данная норма ч. 9 комментируемой статьи позволяет упростить процедуры оформления, признавая гражданина принятым на гражданскую службу, а гражданского служащего на соответствующую должность по умолчанию. В такой ситуации издания специального акта о признании испытания оконченным либо о подтверждении назначения на замещаемую гражданским служащим должность не требуется.

10. Гражданскому служащему, в отличие от представителя нанимателя, предоставлено право безмотивного расторжения служебного контракта в одностороннем порядке. Сославшись на собственное желание, ему необходимо лишь подать заявление не позднее чем за три дня до даты, с которой он изъявил желание прекратить служебные отношения. Укороченный срок предусмотрен в отличие от общего правила расторжения служебного контракта по инициативе гражданского служащего, установленного ст. 36 Закона, где на уведомление отводится две недели. Как следует

из ч. 10 комментируемой статьи, на гражданского служащего возлагается обязанность письменного предупреждения представителя нанимателя о таком намерении в период прохождения испытания.

Статья 28. Перевод на иную должность гражданской службы или перемещение

Комментарий к статье 28

Комментируемой статьей регулируются перевод или перемещение гражданского служащего на иную должность на постоянной основе. Вопросы временного замещения должности урегулированы ст. 30 Закона.

Данным Законом не определено, что можно считать переводом гражданского служащего на иную должность. Исходя из содержания ч. 4 комментируемой статьи, под переводом, в частности, следует понимать перевод гражданского служащего с его согласия на должность, влекущую изменение его прежних должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом. Из этого следует, что если на гражданского служащего возлагаются те или иные обязанности, которые он ранее не выполнял, вопрос о том, имеет ли место перевод гражданского служащего на другую должность, решается путем сопоставления круга его прежних и новых обязанностей, предусмотренных должностным регламентом и служебным контрактом. Если содержащиеся в них требования, которые поручены гражданскому служащему, не расходятся с новыми обязанностями, то нет и юридического факта перевода на другую должность.

1. Частью 1 комментируемой статьи предусмотрены различные случаи (причины) перевода гражданских служащих на иные должности, которые разделены на три группы:

- 1) перевод в том же государственном органе;
- 2) перевод на иную должность в другом государственном органе;
- 3) перевод в другую местность вместе с государственным органом.

К группе переводов в том же государственном органе можно отнести следующие случаи, предусмотренные Законом:

- перевод гражданского служащего на иную должность по результатам конкурса (ст. 22 Закона);
- перевод гражданского служащего на ранее замещаемую должность гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания (ст. 27);
- перевод гражданского служащего на иную должность по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением (ч. 2 и 3 ст. 28);
- перевод гражданского служащего на иную должность в связи с изменением существенных условий служебного контракта (ст. 29);
- перевод гражданского служащего на иную должность в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также в связи с изменением его структуры (ст. 31);
- перевод на иную должность в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда (ч. 1 ст. 39).
- перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы по результатам аттестации (ч. 17 ст. 48).

Неясно, что имел в виду законодатель под "иной должностью" в случае перевода на иную должность в другом государственном органе. Представляется, что любая должность для гражданского служащего в другом государственном органе, в том числе и должность, наименование которой и должностные обязанности по которой совпадают с прежней, является для него "иной". В связи с чем речь должна идти о переводе в другой государственный орган.

К случаям перевода гражданского служащего на иную должность в другом государственном органе можно отнести:

- перевод на иную должность в связи с сокращением должностей гражданской службы;
- перевод на иную должность в государственный орган, которому переданы функции ликвидированного государственного органа (ст. 31 Закона).

Решая вопрос о переводе гражданского служащего, в том числе в случае перевода вместе с государственным органом в другую местность, следует обращать внимание на то, что Законом понятие другой местности не дано. Представляется, что в этом случае следует руководствоваться разъяснениями, данными п. 16 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 применительно к аналогичным положениям ТК. Так, под другой местностью следует понимать местность за пределами административно-территориальных границ соответствующего населенного пункта. Перевод из одного населенного пункта в другой даже в пределах одного административного района рассматривается как перевод в другую местность независимо от наличия автобусного или иного регулярного сообщения между этими пунктами.

Соглашение сторон служебного контракта о возмещении расходов в связи с переездом гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом достигается до переезда гражданского служащего и оформляется в письменной форме.

При переводе гражданского служащего в другую местность гражданскому служащему и членам его семьи согласно п. 9 ч. 1 ст. 52 Закона гарантируется возмещение расходов, связанных с их переездом в другую местность. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливается соответственно постановлением Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ. До настоящего времени в отношении федеральных государственных служащих таких решений Правительством РФ не принято. Впредь до принятия соответствующего постановления Правительства РФ, исходя из положений ст. 73 Закона, при определении размеров расходов, возмещаемых федеральным гражданским служащим в связи с их переводом в другую местность вместе с государственным органом, следует руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. N 187 "О размерах возмещения организациями, финансируемыми за счет средств федерального бюджета, расходов работникам в связи с их переездом на работу в другую местность" <1>. В соответствии с указанным Постановлением гражданскому служащему расходы возмещаются в следующих размерах:

<1> СЗ РФ. 2003. N 14. Ст. 1285.

а) расходы по переезду гражданского служащего и членов его семьи (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, расходы за пользование в поездах постельными принадлежностями) - в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами, но не выше стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в купейном вагоне скорого фирменного поезда;
- водным транспортом - в каюте V группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте II категории речного судна всех линий сообщения, в каюте I категории судна паромной переправы;
- воздушным транспортом - в салоне экономического класса;
- автомобильным транспортом - в автотранспортном средстве общего пользования (кроме такси).

При отсутствии проездных документов, подтверждающих произведенные расходы, возмещение осуществляется в размере минимальной стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в плацкартном вагоне пассажирского поезда;
- водным транспортом - в каюте X группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте III категории речного судна всех линий сообщения;
- автомобильным транспортом - в автобусе общего типа;

б) расходы по провозу имущества железнодорожным, водным и автомобильным транспортом (общего пользования) в количестве до 500 кг на гражданского служащего и до 150 кг на каждого переезжающего члена его семьи - в размере фактических расходов, но не выше тарифов, предусмотренных для перевозки грузов (грузобагажа) железнодорожным транспортом.

При отсутствии указанных видов транспорта возмещаются расходы по провозу имущества воздушным транспортом от ближайшей к месту работы железнодорожной станции или от ближайшего морского либо речного порта, открытого для навигации в данное время.

Предусмотренные расходы не подлежат возмещению в случае, если представитель нанимателя предоставляет гражданскому служащему соответствующие средства передвижения;

в) расходы по обустройству на новом месте жительства: на гражданского служащего - в размере месячного должностного оклада и на каждого переезжающего члена его семьи - в размере одной четвертой должностного оклада гражданского служащего;

г) выплата гражданскому служащему суточных - в размере 100 руб. за каждый день нахождения в пути следования к новому месту.

В случае если заранее невозможно точно определить размер подлежащих возмещению расходов в связи с переездом гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом, ему по предварительной договоренности с представителем нанимателя выдается аванс.

Расходы по переезду членов семьи гражданского служащего и по провозу их имущества, а также по обустройству их на новом месте жительства возмещаются в том случае, если они переезжают на новое место жительства гражданского служащего до истечения одного года со дня фактического предоставления жилого помещения.

Перевод гражданского служащего на иную должность государственной службы в любом случае допускается исключительно с его письменного согласия. Если перевод осуществлен без получения письменного согласия гражданского служащего, но он добровольно приступил к

выполнению обязанностей по иной должности, такой факт не может расцениваться как согласие на перевод и не снимает обязанности с представителя нанимателя такое согласие получить в письменной форме. Вместе с тем исполнение обязанностей по иной должности в течение длительного времени, если гражданский служащий не принял мер, свидетельствующих о его несогласии с переводом, рассматривается на практике как согласие на перевод.

Отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с работодателем является основанием для прекращения с ним служебного контракта по п. 9 ч. 1 ст. 33 Закона.

Вместе с тем изменение местоположения (переезд в другую местность) структурного подразделения гражданского органа, если сам государственный орган в эту другую местность не перемещается, не может являться основанием для прекращения с гражданским служащим служебного контракта по указанному основанию.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, представитель нанимателя обязан предоставить соответствующую его квалификации и не противопоказанную по состоянию здоровья иную должность гражданской службы.

Обязанность представителя нанимателя перевести гражданского служащего на иную должность (постоянно или временно) возникает при наличии следующих условий:

- 1) такой перевод необходим в соответствии с медицинским заключением;
- 2) медицинское заключение выдано в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;
- 3) у представителя нанимателя имеется соответствующая должность и исполнение обязанностей по ней не противопоказано гражданскому служащему по состоянию здоровья;
- 4) гражданский служащий дал письменное согласие на перевод на иную должность.

3. Как предусмотрено ч. 3 комментируемой статьи, в случае отказа гражданского служащего, который в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности, от предлагаемого перевода на иную должность гражданской службы либо отсутствия такой должности в том же государственном органе, служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 33 Закона.

Следует иметь в виду, что состояние здоровья, подтвержденное медицинским заключением, также может явиться основанием увольнения гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя в соответствии с подп. "а" п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона. Возникает вопрос: в каких случаях может быть применено последнее основание увольнения гражданского служащего? Законом указанный вопрос не урегулирован. Представляется, что в этом случае следует руководствоваться разъяснениями, данными п. 31 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 применительно к аналогичным положениям ТК.

Так, в случае оспаривания в судебном порядке решения представителя нанимателя о расторжении служебного контракта и увольнения гражданского служащего по подп. "а" п. 1 ч. 1 ст. 37 представитель нанимателя будет обязан, в частности, представить доказательства, подтверждающие, что состояние здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением препятствовало надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей. Другими словами, увольнение гражданского служащего по такому основанию будет законным, если при допуске гражданского служащего к исполнению своих обязанностей он не справляется со своими обязанностями в силу состояния здоровья. Однако если гражданский служащий надлежащим образом выполняет свои обязанности, но обнаружится, что он нуждается в соответствии с медицинским заключением в предоставлении другой должности вследствие того, что выполнение должностных обязанностей по занимаемой должности ему противопоказано или опасно для гражданских служащих или граждан, с которыми он связан по службе, его увольнение должно осуществляться по п. 8 ч. 1 ст. 33 Закона. Следовательно, в этом случае при существующей физической возможности исполнять свои обязанности гражданский служащий не может быть допущен к их исполнению в силу причин, подтвержденных медицинским заключением, и должен быть уволен.

В соответствии со ст. 73 ТК и в силу ст. 73 Закона N 79-ФЗ гражданские служащие могут быть временно переведены на иные должности в соответствии с медицинским заключением как на срок до четырех месяцев, так и свыше этого срока.

Если в случае временного перевода на другую должность гражданского служащего, нуждающегося в этом в соответствии с медицинским заключением на срок до четырех месяцев, гражданский служащий отказывается от перевода либо соответствующая должность у представителя нанимателя отсутствует, то представитель нанимателя обязан на весь указанный в медицинском заключении срок отстранить гражданского служащего от работы с сохранением места работы (должности). В период отстранения от замещаемой должности денежное

содержание гражданскому служащему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, коллективным договором или служебным контрактом.

Если в соответствии с медицинским заключением гражданский служащий нуждается во временном переводе на другую должность на срок более четырех месяцев или в постоянном переводе, то при его отказе от перевода либо отсутствии у представителя нанимателя соответствующей должности служебный контракт прекращается в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 33 Закона. Такая возможность сохранения гражданскому служащему с его согласия места работы (должности) в течение четырех месяцев при его отказе от перевода либо при отсутствии у представителя нанимателя соответствующей должности является дополнительной гарантией, установленной федеральным законом гражданскому служащему в соответствии с ч. 3 ст. 52 Закона.

Следует иметь в виду, что при переводе гражданского служащего, нуждающегося в соответствии с медицинским заключением в переводе на другую нижеоплачиваемую должность в данном государственном органе, за ним сохраняется его прежний средний заработок в течение одного месяца со дня перевода, а при переводе в связи с трудовым увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением обязанностей по службе, - до установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности либо до выздоровления гражданского служащего (ст. 182 ТК).

При увольнении гражданского служащего на основании п. 8 ч. 1 ст. 33 или подп. "а" п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона ему на основании ч. 3 ст. 178 ТК должно выплачиваться выходное пособие в размере двухнедельного среднего заработка.

Выплата выходного пособия гражданскому служащему в данном случае является дополнительной гарантией, установленной гражданскому служащему федеральным законом, в соответствии с ч. 3 ст. 52 Закона.

Перевод гражданского служащего в другой государственный орган влечет за собой изменение одной стороны служебного контракта, поэтому он рассматривается законодателем как самостоятельное основание прекращения одного служебного контракта и заключение нового.

Перевод гражданского служащего с его согласия в другой государственный орган является основанием для прекращения с ним служебного контракта по месту его службы. Для перевода гражданского служащего в другой государственный орган, в том числе и на иную государственную должность, кроме его собственного согласия необходимо также согласие представителей нанимателей одного и другого гражданского органа.

На практике основанием для прекращения с гражданским служащим служебного контракта в связи с его переводом в другой государственный орган (п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона) служит письменная просьба этого государственного органа за подписью его руководителя.

Согласие гражданского служащего на перевод выражается в его заявлении с просьбой об освобождении от замещаемой должности в связи с переводом в другой государственный орган.

В акте нового государственного органа о назначении на должность гражданской службы обязательно фиксируется, что назначение производится в порядке перевода (из другого гражданского органа).

Указанное назначение, как правило, осуществляется с первого рабочего дня, следующего за днем прекращения служебного контракта по предыдущему месту службы (если соглашением сторон не было предусмотрено иное). Подтверждением указанной даты могут являться записи в трудовой книжке либо копия акта об освобождении гражданского служащего от замещаемой должности по предыдущему месту службы.

Необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с п. 6.1 Инструкции по заполнению трудовых книжек в случае перевода гражданского служащего в другой государственный орган в его трудовой книжке указывается, в каком порядке осуществляется перевод - по просьбе гражданского служащего или с его согласия.

При приеме на новое место службы в трудовой книжке гражданского служащего делается запись с указанием, что лицо назначено на должность в порядке перевода.

В случае отсутствия согласия на перевод хотя бы у одного из руководителей государственных органов перевод не состоится.

При прекращении служебного контракта и увольнении гражданского служащего по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением (по п. 8 ч. 1 ст. 33 или по п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона) до окончания того года, в счет которого он уже получил ежегодный оплачиваемый отпуск, удержание из его денежного содержания за неотработанные дни отпуска не производится (ч. 2 ст. 137 ТК).

Гражданским служащим, приглашенным на службу в порядке перевода из другого государственного органа по согласованию между руководителями государственных органов, не может быть отказано в заключении служебного контракта в течение одного месяца со дня прекращения служебного контракта по прежнему месту службы в соответствии со ст. 64 ТК. В

данном случае это согласно ч. 3 ст. 52 Закона является дополнительной гарантией гражданскому служащему, установленной федеральным законом.

По требованию лица, которому отказано в принятии на гражданскую службу в порядке перевода, представитель нанимателя обязан сообщить причину отказа в письменной форме. Такой отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Последствия отказа гражданского служащего от перевода на иную должность зависят от причин, послуживших в соответствии с Законом основанием для такого предложения от представителя нанимателя. Например, отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы является основанием прекращения служебного контракта по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона с сопутствующей этому основанию увольнения выплатой компенсации в размере четырехмесячного денежного содержания без выплаты выходного пособия (ч. 9 ст. 31 Закона). Отказ гражданского служащего от перевода на другую должность в соответствии с результатами проведенной аттестации в государственном органе может повлечь освобождение гражданского служащего от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы по подп. "б" п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона.

Согласно ч. 4 ст. 27 Закона гражданским служащим, приглашенным из другого государственного органа и назначенным на должность в порядке перевода, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 27 Закона.

4. Согласно ч. 4 комментируемой статьи не является переводом на иную должность и не требует согласия гражданского служащего его перемещение на иную должность без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Перемещения в интересах руководства представитель нанимателя может производить без согласия гражданского служащего только при условии, если подобные перемещения не противопоказаны гражданскому служащему по состоянию здоровья. Например, гражданский служащий, страдающий сердечным заболеванием, не может быть перемещен на высокий этаж при отсутствии лифта, а инвалид с протезом ноги не может быть перемещен в другое структурное подразделение, до которого нужно длительное время добираться пешком.

Перемещение может серьезно затронуть интересы гражданского служащего. В этой связи судебная практика исходит из того, что подобные перемещения не могут производиться безмотивно и тем более с целью ущемления интересов гражданских служащих.

При переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе новый служебный контракт не заключается. На основании акта государственного органа о переводе гражданского служащего на иную должность в имеющийся служебный контракт гражданского служащего вносятся изменения, касающиеся новой должности и других условий гражданской службы. Такое изменение оформляется соглашением сторон, которое является неотъемлемой частью служебного контракта. Обязательных форм дополнительных соглашений к служебному контракту законодательством не предусмотрено.

Перевод гражданского служащего на иную должность в том же государственном органе, а также перевод гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом оформляется актом государственного органа. Соответствующая запись о переводе вносится в личное дело и трудовую книжку гражданского служащего.

Акт государственного органа о переводе гражданского служащего должен оформляться по установленной унифицированной форме. Согласно п. 2 Постановления Госкомстата России от 5 января 2004 г. N 1 "Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты" <1> унифицированные формы первичной учетной документации распространяются на организации, осуществляющие деятельность на территории РФ, независимо от формы собственности. Использование унифицированных форм в государственных органах является обязательным, но с особенностями, касающимися бюджетных учреждений. Применительно к комментируемой статье это унифицированные формы приказа (распоряжения) о переводе работника на другую работу (N Т-5) и приказа (распоряжения) о переводе работников на другую работу (N Т-5а).

<1> Бюллетень Минтруда РФ. 2004. N 5.

Необходимость применения унифицированных форм в органах государственной власти для оформления отношений с гражданскими служащими также вытекает из положений ст. 73 Закона, однако до настоящего времени законодательством о гражданской службе РФ такие вопросы не урегулированы. Указанные формы разрабатывались для трудовых отношений и не могут быть применены для гражданской службы буквально.

Между тем форма - это всего лишь шаблон, предназначенный для некой усредненной ситуации, и эту форму, согласно Порядку применения унифицированных форм первичной учетной документации, утв. Постановлением Госкомстата России от 24 марта 1999 г. N 20 <1>, можно

модернизировать. Так, согласно указанному Постановлению в унифицированные формы первичной учетной документации организация может вносить дополнительные реквизиты. При этом все реквизиты утвержденных Госкомстатом России унифицированных форм первичной учетной документации остаются без изменения (включая код, номер формы, наименование документа). Удаление отдельных реквизитов из унифицированных форм не допускается. Вносимые изменения должны быть оформлены соответствующим организационно-распорядительным документом организации.

<1> Финансовая газета. 1999. N 23.

Форматы бланков, указанных в альбомах унифицированных форм первичной учетной документации, являются рекомендуемыми и могут изменяться. При изготовлении бланочной продукции на основе унифицированных форм первичной учетной документации допускается вносить изменения в части расширения и сужения граф и строк с учетом объема показателей, включения дополнительных строк (в том числе свободных) и вкладных листов для удобства размещения и обработки необходимой информации.

Кадровые службы должны помнить, что после оформления приказа о переводе соответствующая информация должна быть отражена в личной карточке гражданского служащего N Т-2ГС(МС) "Личная карточка государственного (муниципального) служащего", а также в его личном деле.

Статья 29. Изменение существенных условий служебного контракта

Комментарий к статье 29

1. Частью 1 комментируемой статьи предусмотрено, что в случае изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности по инициативе представителя нанимателя при продолжении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности без изменения должностных обязанностей допускается изменение определенных сторонами существенных условий служебного контракта.

Таким образом, представитель нанимателя вправе в одностороннем порядке изменить существенные условия служебного контракта гражданскому служащему, если он продолжает профессиональную служебную деятельность без изменения своих должностных обязанностей.

В данной части возможность по инициативе представителя нанимателя изменения определенных сторонами существенных условий служебного контракта взаимовязана только с определенными причинами - изменениями существенных условий профессиональной служебной деятельности. В этом случае представитель нанимателя обязан представить аргументы, которые смогли бы подтвердить, что такое изменение будет являться следствием изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности, в данном случае государственного органа. К таким случаям можно отнести, например, случаи с изменением организационных или технологических условий службы, т.е. изменение структуры государственного органа, изменение организации труда (введение компьютерных программ по обеспечению служебной деятельности, например, для обеспечивающих специалистов), совершенствование рабочих мест на основе их аттестации и т.п.

В любом случае изменения определенных сторонами существенных условий служебного контракта не должны ухудшать положение гражданского служащего по сравнению с трудовым законодательством о гражданской службе, а также условиями, установленными служебным распорядком государственного органа.

С учетом позиции, высказанной Верховным Судом РФ применительно к аналогичным положениям ТК (п. 21 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2), при отсутствии таких доказательств изменение по инициативе представителя нанимателя обусловленных сторонами существенных условий служебного контракта нельзя признать законным.

2. В ч. 2 комментируемой статьи предусмотрено, что как о предстоящем изменении существенных условий служебного контракта, так и о причинах, вызвавших необходимость таких изменений, представитель нанимателя обязан уведомить гражданского служащего заранее, не позднее чем за два месяца до их введения. При этом уведомление должно быть сделано:

- каждому гражданскому служащему;
- в письменной форме.

Закон не запрещает представителю нанимателя произвести соответствующие изменения и без соблюдения указанной выше процедуры. При этом он должен предложить гражданскому служащему сразу перейти на службу в новых условиях. Если гражданский служащий согласится, то в этом случае речь будет идти не об одностороннем изменении представителем нанимателя определенных сторонами условий служебного контракта по причинам, связанным с изменением

вышеуказанных (ч. 1) условий труда, а об изменении условий служебного контракта по взаимному согласию сторон.

Если же гражданский служащий не согласится на немедленное изменение определенных сторонами условий служебного контракта, то представитель нанимателя в течение двух месяцев обязан обеспечить гражданского служащего возможностью работать в прежних условиях.

3. По правилу ч. 3 комментируемой статьи, если в связи с изменением существенных условий профессиональной служебной деятельности государственного органа прежние условия служебного контракта гражданского служащего не могут быть сохранены, представитель нанимателя обязан предложить ему замещение иной должности гражданской службы в том же государственном органе или прохождение гражданской службы в другом государственном органе. Причем предложена может быть как вакантная должность, соответствующая квалификации гражданского служащего, так и вакантная нижестоящая должность в данной группе или в меньшей группе, обязанности по которой гражданский служащий может выполнять с учетом его состояния здоровья. Это означает, что представитель нанимателя может предлагать продолжение службы, в том числе на нижестоящей должности также с учетом квалификации и состояния здоровья гражданского служащего.

В любом случае, предлагаемая замещаемая должность не может быть противопоказана гражданскому служащему по состоянию здоровья.

В случае если гражданский служащий откажется от замещения должности гражданской службы и прохождения гражданской службы в том же или другом государственном органе, то представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности государственной службы и уволить с гражданской службы.

4. На тот случай, если гражданский служащий письменно отказался от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта, ч. 4 комментируемой статьи предписывает прекращение служебного контракта на основании п. 7 ч. 1 ст. 33 Закона.

В случае возникновения спора о правомерности прекращения служебного контракта с гражданским служащим, письменно отказавшимся от замещения иной должности гражданской службы, предложенной в связи с изменением существенных условий служебного контракта, представитель нанимателя должен доказать невозможность сохранения прежних его условий.

Статья 30. Временное замещение иной должности гражданской службы

Комментарий к статье 30

Комментируемой статьей предусматривается временное замещение гражданским служащим иной должности (временный перевод) как без его согласия в случае служебной необходимости (ч. 1 и 2), так и по соглашению сторон служебного контракта (ч. 3).

По смыслу комментируемой статьи под иной должностью следует понимать должность гражданской службы, не обусловленную служебным контрактом гражданского служащего.

1. При решении вопроса о временном замещении гражданским служащим иной должности в случае служебной необходимости в случаях, предусмотренных ч. 1 комментируемой статьи, следует учитывать положения п. 17 - 19 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Конвенции МОТ N 29 "Относительно принудительного или обязательного труда" (28 июня 1930 г.) <1> Российская Федерация обязана упразднить применение принудительного или обязательного труда во всех его формах, т.е. всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг (п. 1 ст. 2 Конвенции). При этом в силу подп. "d" п. 2 ст. 2 названной Конвенции, а также ч. 4 ст. 4 ТК не является принудительным трудом всякая работа или служба, требуемая в условиях чрезвычайных обстоятельств, т.е. в случаях объявления чрезвычайного или военного положения, бедствия или угрозы бедствия, как-то: пожары, наводнения, голод, землетрясения, сильные эпидемии или эпизоотии, нашествия вредных животных, насекомых или паразитов растений, а также в иных случаях, ставящих под угрозу или могущих поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения.

<1> Данная Конвенция ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1956 г.

Учитывая названные положения, представитель нанимателя в случае служебной необходимости вправе переводить гражданского служащего на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы; производственной аварии или стихийного

бедствия; для предотвращения несчастных случаев, временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего гражданского служащего.

Вместе с тем, исходя из указанных положений вышеназванной Конвенции, предусмотренный ч. 1 комментируемой статьи временный перевод работника в случае служебной необходимости без его согласия на не обусловленную служебным контрактом иную должность для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, для предотвращения несчастных случаев, временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего гражданского служащего может быть признан обоснованным при условии, что это было вызвано чрезвычайными обстоятельствами (подп. "д" п. 4 Конвенции, ч. 4 ст. 4 ТК) или непринятие указанных мер могло привести к катастрофе, производственной аварии, стихийному бедствию, несчастному случаю и тому подобным последствиям.

При переводе гражданского служащего в связи со служебной необходимостью представителю нанимателя надо учитывать, что Закон содержит исчерпывающий перечень случаев служебной необходимости, дающей представителю нанимателя право осуществлять указанный перевод.

Временное замещение иной должности в связи со служебной необходимостью возможно лишь в пределах того же государственного органа, с которым гражданский служащий состоит в служебных отношениях, с оплатой труда по временно замещаемой должности гражданской службы, но не ниже установленного ранее размера оплаты труда.

Некоторые сложности в практике применения этой нормы могут возникнуть в случае временного перевода гражданского служащего на должности гражданской службы, по которым установлен особый порядок оплаты труда, в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Представляется, что в этом случае оплата труда гражданского служащего должна производиться в соответствии с указанными показателями, но во всех случаях не ниже оплаты труда по ранее замещаемой должности.

Следует обратить внимание на то, что гражданский служащий не может быть временно переведен на иную должность гражданской службы, противопоказанную ему по состоянию здоровья, и, кроме того, такая должность должна соответствовать его квалификации.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи в случае служебной необходимости продолжительность перевода для замещения временно отсутствующего гражданского служащего не может превышать один месяц в течение календарного года. Если в нарушение указанной нормы перевод в связи со служебной необходимостью без согласия гражданского служащего длится свыше одного месяца подряд в течение года, гарантии, связанные с сохранением среднего заработка по прежней должности, применяются на практике в течение всего срока перевода.

Законодатель ограничил возможность перевода по служебной необходимости лишь сроком, но не количеством переводов, а поэтому такой перевод в пределах месячного срока (а для случаев замещения отсутствующего гражданского служащего - в пределах месячного срока в течение календарного года) может иметь место неоднократно.

Если в связи с переводом вследствие служебной необходимости (в том числе для замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым сохраняется его место работы (должность)) гражданский служащий должен будет выполнять работу более низкой квалификации, то такой перевод в силу ч. 3 ст. 72.2 ТК может быть осуществлен только при наличии письменного согласия гражданского служащего. Такое условие в отношении гражданских служащих должно рассматриваться как дополнительная гарантия, установленная федеральным законом в соответствии с ч. 3 ст. 52 Закона.

Необходимо иметь в виду, что отказ гражданского служащего от исполнения обязанностей по новой должности при переводе, совершенном с соблюдением закона, признается нарушением служебной дисциплины, а невыход на службу - прогулом. В связи с этим гражданский служащий не может отказаться от такого перевода, если перевод осуществляется в соответствии с установленными требованиями и у гражданского служащего нет для отказа уважительных причин. Наличие уважительной причины отказа от перевода суд обязан проверить.

Гражданский служащий не может быть подвергнут дисциплинарному взысканию за отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, до устранения такой опасности либо от выполнения тяжелых работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, не предусмотренных служебным контрактом (в силу абз. 5 ст. 219 и ч. 7 ст. 220 ТК). Указанное право на отказ от выполнения указанных работ в отношении гражданских служащих должно рассматриваться как дополнительная гарантия, установленная

гражданским служащим федеральным законом в соответствии с ч. 3 ст. 52 Закона. Поскольку ни ТК, ни Закон не содержат норм, запрещающих воспользоваться названным правом и тогда, когда выполнение таких работ вызвано переводом вследствие служебной необходимости, отказ от временного замещения иной должности в порядке, предусмотренном положениями комментируемой статьи, по указанным выше причинам, является обоснованным.

Если временный перевод на иную должность гражданского служащего произведен представителем нанимателя лишь под предлогом служебной необходимости при отсутствии исключительных случаев, свидетельствующих о действительной необходимости в таком переводе, последний признается незаконным.

Перевод гражданского служащего (в порядке служебной необходимости) на иную должность для замещения отсутствующего гражданского служащего допускается в случаях, когда замещаемый гражданский служащий состоит с представителем нанимателя в служебных отношениях, но по каким-то причинам отсутствует. Например, его отсутствие вызвано болезнью, нахождением в отпуске, в командировке и другими подобными причинами. Замещающий временно отсутствующего гражданского служащего либо освобождается от выполнения своих основных обязанностей, либо выполняет и свои и его обязанности одновременно. В первом случае замещение является переводом на иную должность в связи со служебной необходимостью и осуществляется на условиях, установленных ч. 1 комментируемой статьи. Оплата труда при этом производится по временно замещаемой должности, но не ниже установленного ранее размера оплаты труда начиная с первого дня перевода. Второй случай определяет совмещение должностей гражданской службы, за которое гражданскому служащему производятся доплаты, размер которых определяется по соглашению сторон служебного контракта.

Временное замещение оформляется актом государственного органа по унифицированной форме. Однако прежде чем издать акт о переводе, представитель нанимателя обязан подробно ознакомить гражданского служащего со всеми условиями его службы по той должности, на которую предполагается его перевести.

Временный перевод на иную должность в связи со служебной необходимостью допускается как по должности, замещаемой иным гражданским служащим, так и по вакантной должности.

3. Определяя порядок временного замещения гражданским служащим иной должности по соглашению сторон служебного контракта, ч. 3 комментируемой статьи не указывает места замещения должности (в том же или ином государственном органе) и не определяет срок такого замещения. Исходя из ее содержания, временное замещение во всех случаях предполагается в том же государственном органе, где гражданский служащий проходит службу.

Что касается срока временного замещения по соглашению сторон служебного контракта, то в данном случае следует руководствоваться ч. 1 ст. 72.2 ТК, установившей для аналогичной ситуации в отношении работников срок перевода - до одного года, а в случае, когда такой перевод осуществляется для замещения временно отсутствующего гражданского служащего, - до выхода этого гражданского служащего на службу. В последнем случае срок перевода может быть и более одного года, так как зависит от времени выхода на службу замещаемого гражданского служащего.

В пределах установленных законодательством сроков стороны служебного контракта вправе при временном замещении иной должности по соглашению сторон служебного контракта установить конкретный срок, в течение которого гражданский служащий будет исполнять обязанности по должности, не предусмотренной служебным контрактом.

Соглашение сторон служебного контракта о временном переводе на другую работу не может быть расторгнуто досрочно в одностороннем порядке (гражданским служащим или представителем нанимателя). По окончании определенного сторонами служебного контракта срока временного перевода на иную должность представитель нанимателя может, а по требованию гражданского служащего обязан предоставить ему прежнюю должность. Однако если по окончании срока перевода прежняя должность гражданскому служащему не предоставлена, а он не потребовал ее предоставления и продолжает исполнять обязанности, то условие соглашения о временном характере перевода утрачивает силу и перевод считается постоянным, и представитель нанимателя уже не вправе без согласия гражданского служащего перевести его на прежнюю или иную должность. Исполнение гражданским служащим обязанностей по должности при его временном переводе на иную должность оплачивается с первого дня такого перевода.

Согласно ч. 3 комментируемой статьи назначение гражданского служащего на необусловленную служебным контрактом должность гражданской службы осуществляется с:

- установлением должностного оклада по временно замещаемой должности, но не ниже должностного оклада по ранее замещаемой должности;
- выплатой установленных по временно замещаемой должности надбавок;
- предоставлением социальных гарантий.

При выплате надбавок необходимо иметь в виду, что согласно ч. 5 ст. 50 Закона все виды надбавок устанавливаются к окладу гражданского служащего. К таким надбавкам относятся:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет, устанавливаемая в процентах к должностному окладу в зависимости от стажа гражданской службы гражданского служащего;

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы, устанавливаемая в размере до 200% в зависимости от группы должностей, к которой относится должность гражданского служащего (п. 5 и 6 Указа Президента РФ "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих");

- ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, устанавливаемая в размере до 75% в порядке, установленном Правилами выплаты ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной сетке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны, утв. Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. N 573 <1>.

<1> СЗ РФ. 2006. N 39. Ст. 4083.

Все установленные Законом надбавки к должностному окладу в большинстве случаев носят персональный характер, поскольку при их установлении учитываются персональные данные гражданского служащего, например его стаж государственной службы.

Ввиду этого выплата гражданскому служащему надбавок к должностному окладу по временно замещаемой должности гражданской службы может касаться только тех надбавок, установление которых не носит персонального характера.

При этом следует иметь в виду, что согласно ч. 5 ст. 50 Закона к надбавкам к должностному окладу не относятся:

- премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);

- ежемесячное денежное поощрение, предусмотренное Указом Президента РФ "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих";

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

В отношении предоставления гражданскому служащему социальных гарантий при замещении им не обусловленной служебным контрактом иной должности следует исходить из общего смысла ч. 3 комментируемой статьи, предусматривающей в случае временного замещения более высокой должности установление для лиц, исполняющих обязанности по ней, улучшенных условий службы. Учитывая это, гражданскому служащему, назначенному по соглашению сторон служебного контракта на более высокую должность гражданской службы, не обусловленную служебным контрактом, должны предоставляться социальные гарантии по временно замещаемой им должности. К указанным гарантиям, в частности, относятся гарантии, установленные Указом Президента РФ от 16 августа 1995 г. N 854 "О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы" (в ред. от 25 июля 2006 г.) <1>. Так, в соответствии с п. 8 Указа за лицами, замещавшими должности федеральной государственной службы, и членами их семей сохраняется "медицинское и санаторно-курортное обслуживание, которое им предоставлялось на день увольнения с должности федеральной службы, если на этот день указанные лица имели право на государственную пенсию в соответствии с Законом РФ "О государственных пенсиях в Российской Федерации" <2> либо им в связи с освобождением от этих должностей досрочно была оформлена государственная пенсия в соответствии с Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации".

<1> СЗ РФ. 1995. N 34. Ст. 3442; 1999. N 25. Ст. 3089; 2000. N 51. Ст. 4984; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.

<2> Данный Закон утратил силу с 1 января 2002 г. в связи с введением в действие Федерального закона от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

В силу п. 4 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей, установившего исчерпывающий перечень сведений, вносимых в трудовую книжку, сведения о временном замещении гражданским служащим иной должности государственной службы в его трудовую книжку не вносятся.

Статья 31. Отношения, связанные с гражданской службой, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы

Комментарий к статье 31

Нормами комментируемой статьи регулируются отношения между гражданским служащим и представителем нанимателя в следующих случаях:

- 1) при сокращении должностей гражданской службы;
- 2) при реорганизации государственного органа, в том числе влекущей сокращение должностей в государственном органе;
- 3) при ликвидации государственного органа.

В указанных случаях нормами комментируемой статьи предусматриваются правовые последствия, которые наступают для гражданского служащего в период проведения в государственных органах организационно-структурных преобразований. По своему содержанию нормы комментируемой статьи главной целью регулятивной направленности имеют обеспечение социально-правовых гарантий гражданских служащих, стабильность их правового положения. В практическом выражении нормы комментируемой статьи выступают правовым механизмом реализации принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, профессионализма и компетентности гражданских служащих, стабильности гражданской службы, закрепленных ст. 4 Закона (см. ст. 4 и комментарий к ней).

При сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, его реорганизации или ликвидации государственно-служебные отношения с гражданским служащим могут быть как продолжены (ч. 1, 3), так и прекращены (ч. 2, 4).

Законом N 79-ФЗ не дано определение понятия государственно-служебных отношений и не установлен порядок их возникновения и прекращения. Однако, исходя из содержания данного Закона и ч. 3 ст. 10 Закона N 58-ФЗ, под государственно-служебными отношениями следует понимать отношения между нанимателем (Российской Федерацией или соответствующим субъектом РФ) и гражданским служащим. Такие отношения возникают на основании акта государственного органа о назначении на должность и на основании служебного контракта между представителем нанимателя и гражданским служащим, заключаемого ими в соответствии с Законом. Начало государственно-служебных отношений совпадает с датой назначения на должность гражданского служащего, а их окончание - с датой прекращения служебного контракта по любым основаниям увольнения с гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных, в частности, п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 3 комментируемой статьи, когда гражданскому служащему предоставляется возможность замещения иной должности в других государственных органах. Такая возможность реализуется путем увольнения гражданского служащего в порядке перевода по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида согласно п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона. Увольнение в порядке перевода (по п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона) государственно-служебные отношения не прерывает.

Законодательство РФ о гражданской службе не содержит понятия и порядка реорганизации и ликвидации государственных органов.

При решении вопросов сокращения должностей гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа или урегулирования отношений с гражданскими служащими при ликвидации государственного органа следует руководствоваться понятиями реорганизации и ликвидации, а также порядком их осуществления, установленными ГК применительно к реорганизации и ликвидации юридических лиц (ст. 57 - 61). При этом следует иметь в виду, что вопросы передачи функций государственных органов ГК не решаются.

1. В связи с сокращением должностей в государственном органе, согласно ч. 1 комментируемой статьи, представитель нанимателя до освобождения гражданского служащего от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона должен:

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

Предоставление для замещения иной должности гражданской службы в том же государственном органе может быть реализовано путем предложения из числа имеющихся на данный момент вакантных должностей при соблюдении обязательного условия соответствия предусмотренных по ним квалификационных требований индивидуальным характеристикам гражданского служащего, оговоренным в п. 1 ч. 1 комментируемой статьи. Юридически это означает, что гражданскому служащему может быть предложена должность более высокого статуса или меньшего, чем та, которую он занимал на момент объявленного сокращения.

Правомерным будет предложение любых должностей в диапазоне соответствия квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или работы по специальности, имеющихся у гражданского служащего, квалификационным требованиям той должности, по которой ему предоставляется возможность ее замещения. Фактически это могут быть должности всех категорий и групп, но на практике предлагаются, как правило, сопоставимые по однотипным категориям и группам. Здесь усматривается немаловажная особенность, которую стоит подчеркнуть. Представителю нанимателя важно учитывать социально ориентированное предназначение положений комментируемой статьи, направленных прежде всего на обеспечение преемственности правового положения гражданского служащего в изменяющихся государственно-служебных отношениях. Ведь, например, гражданский служащий, замещающий должность категории "руководители" высшей группы, разумеется, будет соответствовать всем признакам, характеризующим должности гражданской службы всех иных категорий и групп. Однако предложение такому гражданскому служащему должности, скажем, главной группы категории "специалисты" не только не отвечает соблюдению принципов гражданской службы, но и, по сути, выхолащивает юридическое содержание комментируемой статьи.

Из положений комментируемой статьи, как и из содержания Закона, остается не решенным вопрос о предоставлении возможности замещать должность гражданской службы в другом государственном органе. Поскольку в другом государственном органе другой представитель нанимателя, никак не связан обязательствами представителя нанимателя того государственного органа, в котором проводятся соответствующие организационно-штатные мероприятия. Данный вопрос, очевидно, должен решаться в перспективе с участием органа по управлению государственной службой как держателя единого банка кадровой информации, представленного федеральным кадровым резервом и реестром федеральных гражданских служащих.

Направление на профессиональную подготовку или повышение квалификации может быть предложено гражданскому служащему в течение срока предупреждения об увольнении в связи с сокращением должностей, предусмотренного ч. 5 комментируемой статьи. Порядок повышения квалификации и переподготовки федеральных государственных служащих, увольняемых из аппаратов органов государственной власти РФ в связи с ликвидацией или реорганизацией этих органов, сокращением штата, определен одноименным Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 23 августа 1994 г. N 1722 "О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих" <1>.

<1> СЗ РФ. 1994. N 18. Ст. 2066.

В соответствии с этим Положением продолжительность повышения квалификации и переподготовки гражданских служащих, увольняемых из аппаратов органов государственной власти РФ в связи с ликвидацией этих органов или сокращением должностей в государственном органе, в зависимости от сложности получаемой новой профессии (специальности) составляет от трех до шести месяцев.

На период повышения квалификации и переподготовки за гражданским служащим сохраняется средний заработок по ранее занимаемой должности. Период повышения квалификации и переподготовки, в течение которого за гражданским служащим сохраняется средний заработок, засчитывается в общий трудовой стаж. При приеме гражданского служащего после повышения квалификации и переподготовки на работу в аппараты органов федеральной государственной власти период повышения квалификации и переподготовки засчитывается в стаж государственной службы.

Орган государственной власти РФ, из аппарата которого увольняются гражданские служащие в связи с сокращением должностей в государственном органе или при ликвидации государственного органа - его правопреемник, а при отсутствии правопреемника - орган государственной власти, определяемый Правительством РФ, обеспечивая реализацию права увольняемого гражданского служащего на повышение квалификации и переподготовку:

- в двухнедельный срок рассматривает заявления, поступившие от гражданских служащих, подлежащих увольнению, о желании повысить квалификацию или пройти переподготовку;
- оказывает помощь увольняемым гражданским служащим в выборе профессии (специальности), которую можно получить за период переобучения, в соответствии с перечнем профессий, имеющих спрос на рынке труда в конкретном регионе. Перечень таких профессий определяется кадровыми службами аппарата федеральных государственных органов в результате консультаций с территориальными органами службы занятости;
- заключает с образовательными учреждениями РФ, расположенными в регионах проживания увольняемых гражданских служащих, договоры о повышении их квалификации или переподготовке и возмещает этим учреждениям расходы, связанные с обучением указанных лиц, в размерах, необходимых для повышения квалификации или переподготовки гражданских служащих в государственных образовательных учреждениях.

Если гражданский служащий желает повысить квалификацию или пройти переподготовку в негосударственном образовательном учреждении, федеральный государственный орган возмещает расходы, связанные с его обучением, в размере, необходимом для повышения квалификации или переподготовки в государственном учебном учреждении по той же специальности (профессии). Остальные расходы гражданский служащий возмещает из личных средств.

2. В соответствии с положениями ч. 2 комментируемой статьи во взаимосвязи со ст. 33 и 38 Закона прекращение государственно-служебных отношений, вследствие освобождения гражданского служащего от замещаемой должности и увольнения его с гражданской службы в случае сокращения должностей в государственном органе в связи с его реорганизацией либо без реорганизации, но при изменении его структуры, будет являться правомерным при наличии следующих условий:

а) если сокращение должностей гражданской службы в государственном органе действительно (реально) имело место;

б) если гражданский служащий не имел преимущественного права на замещение иной должности гражданской службы в соответствии с ч. 7 комментируемой статьи;

в) если гражданский служащий заранее, за два месяца до сокращения должностей в государственном органе, в соответствии с ч. 5 комментируемой статьи был предупрежден о предстоящем сокращении его должности в письменном виде;

г) если профсоюзный орган в соответствии со ст. 38 Закона был своевременно проинформирован представителем нанимателя о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в связи с сокращением соответствующей должности гражданской службы;

д) если отсутствовала возможность предоставления гражданскому служащему иной должности гражданской службы в том же либо в другом государственном органе;

е) если гражданский служащий изъявил желание пройти профессиональную переподготовку (повышение квалификации), но у представителя нанимателя такая возможность отсутствовала;

ж) если гражданский служащий отказался от профессиональной переподготовки (повышения квалификации) либо от предложенной должности, в том числе после прохождения профессиональной переподготовки (повышения квалификации).

3. Нормативной конструкцией комментируемой статьи предусмотрено, что в соответствии с ч. 3 при ликвидации государственного органа с гражданским служащим могут быть продолжены государственно-служебные отношения по тем же основаниям, какие предусмотрены ч. 1. Нюанс проявляется в возможности замещения иной должности в том государственном органе, которому переданы функции ликвидированного. Здесь, однако, возникает схожая проблема ввиду неясности того, кто будет предлагать такую возможность. Представитель нанимателя в лице руководителя ликвидированного государственного органа не компетентен, а представитель нанимателя в лице руководителя государственного органа, которому переданы функции ликвидированного, не связан подобными обязательствами. Вероятно, и здесь не обойтись без участия органа по вопросам управления государственной службой (см. ч. 1 и комментарий к ней).

Трудоустройство гражданских служащих, уволенных из аппаратов органов государственной власти РФ в связи с ликвидацией этих органов или сокращением должностей в государственном органе и прошедших повышение квалификации или переподготовку, производится в соответствии с законодательством РФ, если отсутствует возможность трудоустройства в аппаратах федеральных органов государственной власти.

Направление на повышение квалификации или переподготовку не является обязательством по трудоустройству на государственную службу.

Расходы органов государственной власти РФ, связанные с повышением квалификации или переподготовкой увольняемых гражданских служащих, а также с сохранением за ними в этот период среднего заработка, производятся за счет средств, предусмотренных органам государственной власти на эти цели.

Следует отличать указанный порядок повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных служащих, увольняемых из аппаратов органов государственной власти РФ в связи с их ликвидацией, реорганизацией или сокращением должностей в государственных органах, от общего порядка профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих, предусмотренного ст. 62 Закона. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 62 Закона основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку является не соблюдение гарантий гражданского служащего, предупрежденного о сокращении должностей или о его увольнении в связи с ликвидацией государственного органа, а следующие случаи:

1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;

2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;

3) результаты аттестации гражданского служащего.

В случае отказа гражданского служащего от любых предложений, предусмотренных ч. 3 комментируемой статьи (при ликвидации государственного органа), гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы на основании п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона с выплатой гражданскому служащему четырехмесячного денежного содержания (ч. 9 комментируемой статьи). Указанная выплата осуществляется при увольнении гражданского служащего единовременно. При этом выходное пособие не выплачивается.

Следует иметь в виду, что в случаях ликвидации государственных органов и сокращения в государственном органе должностей гражданской службы в соответствии с п. 8 Указа Президента РФ от 16 августа 1995 г. N 854 за федеральными гражданскими служащими и членами их семей сохраняется медицинское и санаторно-курортное обслуживание, которое им предоставлялось на день увольнения служащего с должности федеральной службы, если на этот день он имел право на государственную пенсию в соответствии с законодательством РФ. Такое право возникает по Закону РФ "О государственных пенсиях в Российской Федерации" либо если в связи с освобождением от этих должностей досрочно была оформлена государственная пенсия в соответствии с Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации".

При освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы федерального гражданского служащего по любым основаниям, в том числе и по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона, а также при его поступлении на гражданскую службу вновь за ним сохраняется присвоенный классный чин согласно п. 24 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим, утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113.

4. Случай увольнения гражданского служащего по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона (в связи с его отказом от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы) не отнесен Законом к случаям расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя, при которых не допускается увольнение гражданского служащего в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в отпуске (ст. 37 Закона). Однако увольнение гражданского служащего по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона в период его временной нетрудоспособности или в период его пребывания в отпуске недопустимо в силу ч. 6 ст. 81 ТК. Недопустимость увольнения гражданского служащего по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона в период его временной нетрудоспособности и в период его пребывания в отпуске является дополнительной государственной гарантией гражданского служащего, установленной федеральным законом согласно ч. 3 ст. 52 Закона.

При увольнении гражданского служащего по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона следует учитывать Постановление Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2, давшего разъяснения по применению ТК в случаях увольнения работников по аналогичному основанию. Исходя из содержания п. 27 указанного Постановления, при реализации гарантий, предоставляемых законами РФ, в случае расторжения с гражданским служащим служебного контракта должен соблюдаться общеправовой принцип недопустимости злоупотребления правом, в том числе и со стороны самого гражданского служащего. В частности, недопустимо сокрытие гражданским служащим временной нетрудоспособности на время его увольнения с государственной службы.

При установлении судом факта злоупотребления гражданским служащим правом суд может отказать в удовлетворении его иска о восстановлении на службе (изменив при этом по просьбе гражданского служащего, уволенного в период временной нетрудоспособности, дату увольнения), поскольку в указанном случае представитель нанимателя не должен отвечать за неблагоприятные последствия, наступившие вследствие недобросовестных действий со стороны гражданского служащего.

5. В соответствии с ч. 5 комментируемой статьи при сокращении в государственном органе должностей гражданской службы представитель нанимателя за два месяца до сокращения сообщает об этом гражданскому служащему в письменной форме. Представитель нанимателя может предупредить гражданского служащего о предстоящем сокращении должностей в период его пребывания в отпуске или в период его временной нетрудоспособности. Если двухмесячный срок предупреждения о сокращении должностей в государственном органе истек, но гражданский служащий продолжает болеть, то днем увольнения может быть день, следующий за последним днем его нетрудоспособности, или более поздний день. О предстоящем увольнении в связи с сокращением его должности (по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона) гражданский служащий предупреждается персонально и под роспись.

Законом установлен двухмесячный срок предупреждения гражданского служащего о предстоящем сокращении должностей в государственном органе. На практике нередко возникают вопросы, связанные с применением указанного срока. Например, с какой даты должен быть уволен гражданский служащий, предупрежденный в установленном порядке о сокращении

должностей в государственном органе за два месяца - на следующий рабочий день после его истечения или позже? Необходимо ли повторно предупреждать гражданского служащего о сокращении должностей, если срок первого предупреждения истек, а увольнения не было произведено? При решении указанных вопросов следует исходить из того, что обязанностью представителя нанимателя является предупреждение гражданского служащего о его предстоящем увольнении в связи с сокращением должности. Установленный при этом двухмесячный срок следует считать минимальным, поскольку более длительный срок предупреждения не ущемляет прав гражданского служащего, а напротив, дает больше времени для поиска ему новой должности (представителем нанимателя или самим гражданским служащим).

Увольнение предупрежденного в установленном порядке гражданского служащего по истечении срока предупреждения либо в дальнейшем к обязанностям представителя нанимателя не отнесено. В связи с этим представляется, что предупреждение не теряет силы и по истечении двухмесячного срока. Чтобы уволить гражданского служащего после истечения двухмесячного срока, предупреждать его еще раз не требуется.

Вместе с тем обращаем внимание, что в случае предупреждения гражданского служащего о его увольнении в связи с сокращением должностей в государственном органе увольнение гражданского служащего по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона может вообще не состояться по причине отпадения его основания. Указанное в полной мере относится и к предупреждению гражданского служащего о его увольнении в связи с ликвидацией государственного органа.

Сокращение срока предупреждения допускается как по просьбе гражданского служащего, так и по инициативе представителя нанимателя. Например, если гражданский служащий найдет работу и захочет немедленно к ней приступить, он может попросить представителя нанимателя сократить установленный ему двухмесячный срок предупреждения. Учитывая, что договоренности между гражданским служащим и представителем нанимателя в этом случае касаются только даты расторжения служебного контракта (до истечения установленного срока предупреждения) и не затрагивают оснований увольнения, гражданский служащий увольняется по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона с предоставлением ему соответствующих гарантий и компенсаций, а не по п. 1 ч. 1 ст. 33 - соглашение сторон служебного контракта, не предусматривающего предоставление таковых.

Нарушение представителем нанимателя срока предупреждения об увольнении гражданских служащих в связи с сокращением должностей в государственном органе является распространенным основанием для принятия судебных решений о восстановлении уволенных гражданских служащих на службе. В связи с этим представитель нанимателя вправе потребовать от гражданского служащего письменного заявления о его желании прекратить служебный контракт до истечения срока предупреждения. При несоблюдении представителем нанимателя срока предупреждения гражданского служащего об увольнении, если он не подлежит восстановлению на работе по другим основаниям, суд изменяет дату увольнения, засчитывая срок предупреждения, в течение которого он работал.

В течение срока предупреждения гражданский служащий должен выполнять свои служебные обязанности, соблюдать правила служебного распорядка в государственном органе, он может использовать очередной отпуск, если таковой ему полагается.

Примерная форма предупреждения гражданского служащего о предстоящем сокращении должностей в государственном органе может выглядеть следующим образом:

"Уважаемый _____!"

Извещаем Вас, что в связи с _____
(варианты: сокращением должностей,

реорганизацией, изменением структуры государственного органа)
занимаемая Вами должность _____ сокращается.

Вам предлагается должность _____
(варианты: несколько вакантных должностей,

_____ соответствующих уровню квалификации, профессионального образования

_____ и стажу гражданской службы или работы (службы)

_____ по специальности гражданского служащего)

В случае если Вы не согласны исполнять обязанности по предлагаемой должности, служебный контракт с Вами будет прекращен, Вы будете освобождены от занимаемой должности и уволены с государственной службы по истечении двух месяцев со дня предупреждения о сокращении Вашей должности по п. 6 ч. 1 ст. 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", с выплатой Вам компенсации в размере четырехмесячного денежного содержания.

В течение срока предупреждения о сокращении должности Вы обязаны исполнять обязанности по занимаемой должности и соблюдать служебный распорядок, действующий в государственном органе.

Представитель нанимателя

(руководитель государственного органа) _____

подпись

"__" января 2007 г.

С уведомлением ознакомлен: _____

подпись

"__" января 2007 г.

Если гражданский служащий по каким-либо причинам не желает подписывать уведомление о предстоящем сокращении должностей в государственном органе, то представитель нанимателя должен составить акт за подписью нескольких свидетелей, в котором будут зафиксированы факт и дата уведомления гражданского служащего о сокращении должностей.

6. Согласно ч. 6 комментируемой статьи в течение двух месяцев после предупреждения гражданских служащих о сокращении в государственном органе должностей гражданской службы представитель нанимателя вправе провести внеочередную аттестацию гражданских служащих в соответствии с ч. 5 ст. 48 Закона.

Такая аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы для выявления гражданских служащих, имеющих более высокую квалификацию и результаты профессиональной служебной деятельности.

По результатам 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. Порядок предложения гражданскому служащему возможных для замещения должностей гражданской службы аналогичен порядку, предусмотренному ч. 1 и 3 комментируемой статьи.

7. Преимущественное право на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей 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 (ч. 7 комментируемой статьи).

Право оценки деловых качеств гражданского служащего принадлежит представителю нанимателя. Если деловые качества гражданских служащих, подлежащих сокращению, приблизительно одинаковы, отбор производится с использованием критериев, установленных ч. 7 комментируемой статьи. При этом все они рассматриваются как равные. Вместе с тем если гражданский служащий имеет право на несколько преимуществ, то очевидно, предпочтений на замещение должности у него будет больше.

Несоблюдение представителем нанимателя требований ч. 7 комментируемой статьи дает гражданскому служащему право требовать восстановления на службе. Однако законодательство РФ о гражданской службе не содержит формальных критериев более высоких результатов профессиональной служебной деятельности и квалификации, о которых в ней говорится. Они выработаны практикой, в том числе и судебной.

В качестве доказательства более высоких результатов профессиональной служебной деятельности, как правило, учитывают такие показатели, как выполнение гражданским служащим на должном уровне значительно большего объема работы или в более короткий срок, по сравнению с другими гражданскими служащими, занимающими аналогичную должность, отсутствие ошибок при исполнении обязанностей, получение гражданским служащим премий за высокие показатели профессиональной служебной деятельности и других поощрений.

Для подтверждения более высокой квалификации гражданского служащего принимаются во внимание, помимо уровня образования, опыт и знание специфики службы, повышение квалификации, наличие дополнительных квалификационных характеристик (владение одним или несколькими иностранными языками, умение работать на компьютере). Могут учитываться также личностные качества гражданского служащего (коммуникабельность, доброжелательность, чувство ответственности, умение быстро ориентироваться в нестандартных ситуациях и пр.). Для подтверждения соответствующих деловых качеств могут быть использованы различные документы (докладные записки непосредственного руководителя, характеристики, результаты проведенной ранее аттестации и т.п.).

При согласии гражданского служащего с предложенной ему иной должностью в другом государственном органе в случае ликвидации государственного органа служебный контракт с ним прекращается по п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона (перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную должность иного вида) и

гражданский служащий переводится на иную должность в иной государственный орган в порядке, предусмотренном ст. 28 Закона (см. комментарий к ней) с соответствующей записью в трудовой книжке.

8. Согласно ч. 8 комментируемой статьи 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. В этом случае, в соответствии с ч. 3 ст. 180 ТК, расторжение служебного контракта допускается только с выплатой гражданскому служащему дополнительной компенсации в размере среднего заработка, исчисленного пропорционально времени, оставшемуся до истечения срока предупреждения об увольнении. В этом случае компенсации, предусмотренные при увольнении с гражданской службы, выплачиваются на общих основаниях в размере, предусмотренном ч. 9 комментируемой статьи.

До окончания срока предупреждения гражданского служащего о его увольнении в связи с сокращением должностей в государственном органе или в связи с ликвидацией государственного органа представитель нанимателя вправе при наличии определенных обстоятельств уволить гражданского служащего в установленном порядке по иным, не указанным в предупреждении основаниям увольнения, в том числе в случае однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей, например:

- прогула (отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня) (подп. "а" п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона;
- появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения (подп. "б" п. 3 ч. 1 ст. 37) и т.д.

9. Указанная дополнительная компенсация должна выплачиваться сверх сумм компенсаций, предусмотренных ч. 9 комментируемой статьи. Если представителем нанимателя принято решение о сокращении должностей гражданской службы, но по каким-то причинам ему необходимо уволить гражданского служащего по этому основанию как можно скорее, исключив процедуру предупреждения со всеми последствиями, то представитель нанимателя вправе предложить гражданскому служащему увольнение по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона без предупреждения об освобождении от замещаемой должности гражданской службы с выплатой ему за это соответствующей компенсации.

После получения представителем нанимателя согласия гражданского служащего, последний увольняется по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона с выплатой дополнительной компенсации в размере двухмесячного денежного содержания. В этом случае при увольнении гражданский служащий, должен получить две компенсации, общим размером шесть (4 + 2) среднемесячных денежных содержаний.

Если, например, представитель нанимателя принимает решение об увольнении в связи с сокращением должностей в государственном органе гражданского служащего, предупрежденного в установленном порядке об увольнении по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона, через полтора месяца после предупреждения, то после получения представителем нанимателя согласия гражданского служащего последний увольняется по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона. При этом гражданскому служащему должна быть выплачена дополнительная компенсация за полмесяца (т.е. за то время, которое осталось до даты истечения срока предупреждения). В этом случае гражданский служащий должен получить две компенсации, общим размером 4,5 (4 + 0,5) среднемесячных денежных содержаний.

Право получения гражданским служащим дополнительной компенсации является дополнительной государственной гарантией гражданскому служащему в силу ч. 3 ст. 52 Закона. Указанная гарантия по выплате дополнительной компенсации распространяется в равной мере и на гражданских служащих, предупрежденных в установленном порядке об их увольнении в связи с ликвидацией государственного органа.

Основными ошибками представителя нанимателя, желающего трудоустроить гражданского служащего, являются:

- однократное предложение иной должности;
- устный разговор с гражданским служащим на эту тему в отсутствие свидетелей;
- предложение вакантных должностей только в том структурном подразделении государственного органа или только в том государственном органе, где проходил службу гражданский служащий.

Целесообразнее поступать следующим образом: предлагать должности в письменной форме, называть все вакансии, имеющиеся в том же или ином государственном органе (при наличии такой информации), предлагать новую должность не менее двух раз (если, конечно, она остается свободной). Первый раз предложение о новой должности должно поступить в день предупреждения о предстоящем сокращении должности, поскольку гражданский служащий имеет право быть переведенным на вакантную должность. И второй раз - в день увольнения, так как впоследствии суд будет проверять законность расторжения служебного контракта на день увольнения. При этом следует учитывать, что к моменту увольнения мнение гражданского

служащего о той или иной должности может измениться, а в государственном органе или в ином государственном органе могут открыться новые вакансии.

В течение срока предупреждения гражданского служащего о сокращении должностей в государственном органе представитель нанимателя в лице кадровых органов обязан подыскивать вакантную должность гражданскому служащему, чья должность сокращается, а не заставлять гражданского служащего искать новую должность самому.

Законодательством не урегулирован вопрос отношений представителя нанимателя и гражданского служащего при поиске работы гражданским служащим по своей инициативе в других государственных органах или организациях в случае предупреждения его о сокращении должностей в государственном органе. Должен ли представитель нанимателя отпускать гражданского служащего со службы для этих целей в течение служебного дня или гражданский служащий должен этим заниматься в свободное от служебных обязанностей время? Подобных обязанностей у представителя нанимателя законодательством не предусмотрено. На практике решение подобных вопросов осуществляется по соглашению сторон служебного контракта. Это относится и к увольнению гражданского служащего, предупрежденного о ликвидации государственного органа.

Отказ гражданского служащего, предупрежденного о сокращении должностей в государственном органе, от предложенной ему иной должности, от повышения квалификации или профессиональной переподготовки, от предложенной иной должности после повышения квалификации или профессиональной переподготовки представителю нанимателя надо получить в письменной форме. В противном случае придется составить акт за подписью трех коллег увольняемого, которые пользуются доверием в коллективе. В акте обычно указывается, что подлежащий увольнению гражданский служащий в связи с сокращением его должности ознакомлен с указанными предложениями, но не выразил желания воспользоваться ни одним из указанных предложений.

Исходя из общего смысла п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона, гражданскому служащему после прохождения им профессиональной подготовки или повышения квалификации представителем нанимателя может быть предложена иная должность гражданской службы. Но следует иметь в виду, что это является правом, а не обязанностью представителя нанимателя.

Сокращение должностей гражданской службы, независимо от причин, повлекших такое сокращение, - реорганизация государственного органа или изменение его структуры, требует обязательного предупреждения гражданского служащего применительно к предписанию ч. 5 комментируемой статьи.

Под изменением структуры государственного органа в данном случае следует понимать изменение количества структурных подразделений в штате государственного органа, которое может влечь за собой в том числе и сокращение в государственном органе должностей гражданской службы.

После проведения всех необходимых процедур, связанных с предупреждением о сокращении должности и последующим отказом гражданского служащего от профессиональной переподготовки или повышения квалификации либо отказом от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в том же или другом государственном органе, в том числе после прохождения профессиональной подготовки или повышения квалификации, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется.

В этом случае служебный контракт прекращается в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона.

Согласно ч. 2 ст. 180 ТК гражданский служащий должен быть предупрежден о предстоящем увольнении в связи с ликвидацией государственного органа. Это является государственной гарантией для гражданских служащих в силу ч. 3 ст. 52 Закона. Указанное предупреждение должно осуществляться в сроки, в порядке и на условиях, установленных для предупреждения гражданского служащего о сокращении должностей в государственном органе.

Обязанность по обеспечению гарантий, предусмотренных ч. 3 комментируемой статьи в случае ликвидации государственного органа, возлагается на ликвидационную комиссию, к которой переходят полномочия по управлению делами ликвидированного органа. Комиссия должна провести работу:

- по предупреждению гражданского служащего о его увольнении в связи с ликвидацией государственного органа;
- по подбору гражданскому служащему вакантной должности в государственном органе, которому переданы функции ликвидированного государственного органа, либо в других государственных органах, с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности;
- по направлению гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- по увольнению гражданских служащих;

- по выплате увольняемым гражданским служащим компенсации, предусмотренной ч. 9 комментируемой статьи;

- по выплате увольняемым гражданским служащим дополнительной компенсации в случае увольнения гражданских служащих без предупреждения на основании ст. 180 ТК.

В случае если увольняемому в связи с ликвидацией государственного органа гражданскому служащему не смогут быть предложены профессиональная переподготовка или повышение квалификации, а также другая государственная должность (в том числе и после указанной переподготовки или повышения квалификации) оказание гражданскому служащему помощи в подборе подходящей работы и трудоустройстве после увольнения будет производиться органами службы занятости в порядке и на условиях, предусмотренных Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации".

По общему правилу, в состав ликвидационных комиссий включаются лица, состоящие в служебных отношениях с конкретными государственными органами. При этом с введением указанных лиц в состав этих комиссий наименование занимаемых ими должностей, как и другие условия заключенных с ними служебных контрактов, не изменяются. В связи с этим члены ликвидационных комиссий, являющиеся гражданскими служащими, должны соблюдать требования, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, установленные Законом. В частности, они не могут осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона). Каких-либо особенностей по предоставлению гарантий по последующему трудоустройству для уволенных председателей и членов ликвидационных комиссий государственных органов законодательством не предусмотрено.

Учитывая, что с момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами государственного органа в случае судебных споров о законности увольнения гражданских служащих, от имени ликвидируемого государственного органа в суде будет выступать ликвидационная комиссия.

В соответствии со ст. 392 ТК срок обращения в суд гражданского служащего за разрешением индивидуального служебного спора в связи с его увольнением составляет один месяц со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня вручения трудовой книжки.

На практике иногда возникает вопрос, правомерны ли действия руководителя государственного органа при проведении мероприятий по сокращению штата в связи с реорганизацией, не предложившего сотрудникам для замещения вакантные должности в связи с тем, что они подлежат замещению по конкурсу? В этом случае необходимо руководствоваться Обзором судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 1 марта 2006 г. (вопрос N 54)).

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 14 Закона гражданский служащий имеет право на должностной рост на конкурсной основе. В соответствии с Законом Указом Президента РФ определяются порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта РФ или их аппаратах (см. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112 "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации").

Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе.

Гражданский служащий, изъявивший желание участвовать в конкурсе, направляет заявление на имя представителя нанимателя. Кадровая служба государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, обеспечивает ему получение документов, необходимых для участия в конкурсе (п. 8 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации). Гражданский служащий не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

Таким образом, исходя из анализа действующего законодательства, можно сделать следующий вывод. При сокращении штата государственного органа представитель нанимателя не может предложить сотруднику для замещения без конкурса вакантную должность, которая должна замещаться только по конкурсу. Вместе с тем гражданский служащий имеет право на участие в конкурсе на вакантную должность на общих основаниях независимо от того, будет ли ему предложено такое участие.

При реорганизации государственного органа служебный контракт с гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы в этом государственном органе, может быть прекращен только в случае, когда реорганизация влечет сокращение в этом органе должностей гражданской службы.

Сама по себе реорганизация, результатом которой становится только измененное наименование государственного органа, без сокращения должностей гражданской службы, действия служебных контрактов не прекращает. При этом какого-либо письменного согласия

гражданского служащего на продолжение служебных отношений не требуется. В трудовые книжки гражданских служащих лишь вносится запись о новом наименовании государственного органа со ссылкой на соответствующий нормативный правовой акт (п. 3.2 Инструкции по заполнению трудовых книжек).

В связи с тем что в этом случае увольнение гражданских служащих не производится, какие-либо гарантии и компенсации, связанные с увольнением, гражданским служащим не предоставляются и компенсации за неиспользованные отпуска им не выплачиваются.

При увольнении в связи с сокращением должностей в государственном органе женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, одиноких матерей, воспитывающих детей в возрасте до 14 лет (ребенка инвалида до 18 лет), а также других лиц, воспитывающих указанных детей без матери, требуется соблюдать гарантии, установленные для указанных категорий граждан ч. 3 ст. 261 ТК.

Прекращение служебных контрактов с указанными категориями граждан в связи с сокращением должностей в государственном органе не допускается. Это является гарантией, установленной гражданским служащим иным федеральным законом на основании ч. 3 ст. 52 Закона.

Законодательством установлены иные меры социальной защиты для уволенных в связи с ликвидацией организаций беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет.

Указом Президента РФ от 5 ноября 1992 г. N 1335 "О дополнительных мерах по социальной защите беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, уволенных в связи с ликвидацией организаций" (в ред. от 5 октября 2002 г.) <1> установлено, что беременным женщинам и женщинам с детьми в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организаций, в случае невозможности подбора им подходящей работы и оказания помощи в трудоустройстве органами службы занятости время со дня их увольнения до достижения ребенком возраста трех лет включается в непрерывный трудовой стаж для назначения пособий по государственному социальному страхованию. Органы социальной защиты населения производят уволенным в связи с ликвидацией организаций и нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, ежемесячные компенсационные выплаты в размере, установленном для женщин, состоящих в трудовых отношениях на условиях найма с организациями всех форм собственности и находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста, в случае, если они находились на момент увольнения в отпуске по уходу за ребенком и не получают пособия по безработице. Указанные выплаты производятся за счет средств федерального бюджета.

<1> САПП РФ. 1992. N 19. Ст. 1582; СЗ РФ. 1995. N 32. Ст. 3292; 2002. N 40. Ст. 3905.

При рассмотрении в суде дел о восстановлении в должности гражданских служащих, уволенных в связи с ликвидацией государственного органа или сокращением должностей в государственном органе (как в связи с реорганизацией государственного органа, так и без него), ответчик (представитель нанимателя) обязан будет доказать обстоятельства, свидетельствующие о том, что им был соблюден порядок увольнения по указанным основаниям с учетом положений комментируемой статьи.

В связи с этим ответчиком должны быть представлены доказательства, подтверждающие, что:

- после предупреждения о сокращении должностей в государственном органе гражданскому служащему предлагались вакантные должности в этом государственном органе, а при их отсутствии - хотя бы одна вакантная должность в другом государственном органе;

- в случае ликвидации государственного органа при отсутствии вакантных должностей в других государственных органах гражданскому служащему предлагалась хотя бы одна вакантная должность в государственном органе, которому переданы функции ликвидированного государственного органа;

- после предупреждения о сокращении должностей в государственном органе или об увольнении в связи с ликвидацией государственного органа гражданскому служащему предлагались повышение квалификации или профессиональная переподготовка;

- гражданский служащий отказался от предложенной должности либо отказался от прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

- у представителя нанимателя отсутствовала возможность предложить гражданскому служащему, увольняемому в связи с сокращением должностей в государственном органе или ликвидации государственного органа, вакантную должность после прохождения гражданским служащим повышения квалификации или профессиональной переподготовки.

При этом под предложением вакантной должности следует понимать исходящее от представителя нанимателя предложение об иной должности гражданской службы, в том числе нижестоящей, обязанности по которой гражданский служащий может выполнять с учетом его

квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности.

Доказательствами по делам данной категории, в частности, могут являться:

- копии актов о назначении гражданского служащего на должность гражданской службы и его увольнение с этой должности;
- копия акта о ликвидации государственного органа либо сокращении штата должностей в государственном органе;
- копия предупреждения о сокращении должности гражданского служащего;
- копия акта (справки) о предложении вакантной должности;
- копия акта (справки) о предложении повышения квалификации или профессиональной переподготовки гражданского служащего;
- штатные расписания подразделений государственного органа, в котором гражданский служащий занимал должность, на день предупреждения гражданского служащего об увольнении и на день увольнения;
- справка о денежном содержании гражданского служащего.

В практике нередко случаются увольнения федеральных гражданских служащих в связи с сокращением должностей в государственном органе или ликвидацией государственного органа незадолго до наступления у них пенсионного возраста, установленного ст. 7 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (для мужчин - 60 лет), либо возраста, установленного для досрочного назначения гражданам трудовой пенсии по старости в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации или сокращением штата согласно ч. 2 ст. 32 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации" (например, для мужчин - 58 лет). Встает вопрос о возможности назначения пенсии за выслугу лет указанным федеральным гражданским служащим после их увольнения, имеются в виду, что согласно ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ государственная пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости и выплачивается одновременно с ней. В этом случае у гражданских служащих, имеющих к дате увольнения необходимый стаж государственной службы, возникает так называемое отложенное право на назначение им государственной пенсии за выслугу лет до назначения им в установленном порядке трудовой пенсии по старости. Причем срок действия этого права не ограничен. Например, федеральный гражданский служащий, мужчина, уволенный в связи с сокращением должностей в государственном органе в возрасте 57 лет, имеющий необходимый стаж для назначения пенсии за выслугу лет, вправе после увольнения работать на должностях, не относящихся к должностям гражданской службы до достижения возраста, необходимого для назначения ему трудовой пенсии по старости, - до 60 лет. При этом за ним на неограниченное время будет сохраняться право на пенсию за выслугу лет, которое он сможет реализовать после назначения ему трудовой пенсии по старости.

После назначения гражданскому служащему трудовой пенсии по старости (по достижении пенсионного возраста или досрочно), он вправе обратиться с заявлением в кадровую службу федерального органа государственной власти или его аппарата, в котором он замещал должность федеральной службы перед увольнением в связи с сокращением должностей или в связи с ликвидацией государственного органа, за назначением ему государственной пенсии за выслугу лет. Указанному гражданскому служащему пенсия за выслугу лет будет назначена по Правилам обращения за пенсией за выслугу лет федеральных государственных служащих, ее назначения и выплаты, утв. Постановлением Минтруда России от 30 июня 2003 г. N 44 <1>, в размерах, порядке и на условиях, установленных Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ. При этом факт его работы на негосударственных должностях после увольнения с гражданской службы по указанному основанию (в связи с сокращением должностей в государственном органе или ликвидацией государственного органа) значения иметь не будет.

<1> РГ. N 164, 168. 2003.

При расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы, в том числе и по п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона, гражданскому служащему согласно ч. 13 ст. 46 Закона выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска. По письменному заявлению гражданского служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением. При этом днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы считается последний день отпуска.

Следует иметь в виду, что федеральными законами могут регулироваться особенности прохождения гражданской службы. Так, п. 5 ст. 18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" <1> установлены особенности регулирования отношений при сокращении численности или штата сотрудников либо ликвидации таможенного органа, предусматривающие, что при увольнении сотрудника таможенного органа в

связи с ликвидацией таможенного органа либо сокращением численности или штата сотрудников таможенного органа, сотрудник таможенного органа для последующего трудоустройства зачисляется, с его согласия, в распоряжение начальника таможенного органа на срок до трех месяцев с сохранением денежного довольствия. В срок нахождения сотрудника таможенного органа в распоряжении начальника таможенного органа не засчитывается время болезни или нахождение его в очередном и дополнительных отпусках. К указанным сотрудникам относятся только лица, замещающие в соответствии с Реестром должностей госслужбы отдельные должности гражданской службы в Федеральной таможенной службе, а также отдельные должности в региональных таможенных управлениях, в таможнях, на таможенных постах межрегионального уровня Федеральной таможенной службы.

<1> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3586.

Акт государственного органа об увольнении гражданского служащего в связи с сокращением должностей в государственном органе или ликвидацией государственного органа должен оформляться по установленным унифицированным формам первичной учетной документации согласно п. 2 Постановления Госкомстата России от 5 января 2004 г. N 1. Применительно к положениям комментируемой статьи это унифицированные формы приказа (распоряжения) о прекращении (расторжении) трудового договора с работником (увольнении) (N Т-8) и приказа (распоряжения) о прекращении (расторжении) трудового договора с работниками (увольнении) (N Т-8а).

При выплате гражданскому служащему четырехмесячного денежного содержания в связи с прекращением государственно-служебных отношений, вследствие оснований, предусмотренных нормами комментируемой статьи, выходное пособие ему не выплачивается.

Статья 32. Отстранение от замещаемой должности гражданской службы

Комментарий к статье 32

По логике комментируемой статьи, отстранение от замещаемой должности - временное недопущение гражданского служащего к выполнению им своих должностных обязанностей по основаниям, перечисленным в ч. 1 и 2.

1. Частью 1 комментируемой статьи предусмотрено три случая, при которых представитель нанимателя обязан отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего. Они связаны с появлением на службе в нетрезвом состоянии, непрохождением обучения в области охраны труда и временным отстранением от должности в связи с привлечением к суду в качестве обвиняемого.

В случае появления гражданского служащего на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения указанный факт может быть подтвержден как медицинским заключением, так и другими видами доказательств, например свидетельскими показаниями.

Свидетельские показания должны быть оформлены актом, составленным с участием представителя профсоюза, если гражданский служащий, отстраненный от выполнения должностных обязанностей, является его членом. Акт может быть составлен по форме, указанной в Приложении 4.2.6.

При увольнении в связи с появлением гражданского служащего на работе в состоянии алкогольного опьянения гражданский служащий должен находиться в служебное время в месте выполнения им служебных обязанностей. При этом не имеет значения, отстранялся ли гражданский служащий от замещаемой должности в связи с указанным состоянием. Дополнительным доказательством, рассматриваемым и оцениваемым судом, будет надлежаще оформленный акт об отстранении гражданского служащего от замещаемой должности (недопущение к исполнению должностных обязанностей). Представитель нанимателя может вызвать в суд именно тех лиц, которые подписывали акт.

В случае категорического отказа гражданского служащего от прохождения медицинского освидетельствования для установления соответствующего факта непосредственный руководитель должен предупредить гражданского служащего, что состояние алкогольного либо наркотического или иного токсического опьянения может быть подтверждено как медицинским заключением, так и другими видами доказательств, и в случае отказа гражданского служащего от прохождения медицинского освидетельствования составить соответствующий акт с указанием причин такого отказа. Данный акт может быть составлен по форме, указанной в Приложении 4.2.6.

Вышеуказанные действия позволяют в дальнейшем уменьшить риск опротестования гражданским служащим последствий отстранения (например, увольнения) в органах по рассмотрению служебных споров.

В судебной практике для подтверждения фактов появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения используются следующие документы:

- протокол медицинского освидетельствования гражданского служащего аттестованным врачом-наркологом;
- показания надлежаще сертифицированного прибора, посредством которого фиксировался соответствующий факт;
- акт о появлении гражданского служащего на службе в состоянии алкогольного опьянения и отстранении от замещаемой должности, подписанный тремя свидетелями;
- акт об отказе гражданского служащего от прохождения медицинского освидетельствования для установления состояния алкогольного, наркотического или токсического опьянения.

Но не всегда медицинское заключение является неоспоримым доказательством нахождения гражданского служащего в состоянии опьянения. Судебной практике по рассмотрению споров о восстановлении на работе известны случаи, когда гражданские служащие добивались признания результатов медицинского освидетельствования недействительными.

Медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения осуществляется в соответствии с Временной инструкцией о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения, утв. Минздравом СССР 1 сентября 1988 г. N 06-14/33-14 (в ред. от 12 августа 2003 г.). Согласно указанной Инструкции медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения назначается в случаях, когда закон предусматривает дисциплинарную ответственность за употребление алкоголя либо пребывание в состоянии опьянения, а также за распитие спиртных напитков на работе.

Медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения производится в специализированных кабинетах наркологических диспансеров (отделений) врачами психиатрами-наркологами или в лечебно-профилактических учреждениях врачами психиатрами-наркологами и врачами других специальностей, прошедшими подготовку, как непосредственно в учреждениях, так и с выездом в специально оборудованных для этой цели автомобилях. Освидетельствование осуществляется по направлениям должностных лиц организаций по месту работы освидетельствуемого. Врачу, проводящему освидетельствование, должны быть сообщены причины, вызвавшие необходимость освидетельствования, и его цели (с позиций какого нормативного акта будут рассмотрены результаты освидетельствования).

Допускается проведение освидетельствования по личному обращению без официального направления. При этом освидетельствуемый обязан представить документ, удостоверяющий личность, и письменное заявление с подробным изложением причины его просьбы о проведении освидетельствования. Результаты освидетельствования сообщаются обследуемому устно, протокол освидетельствования может быть выдан (выслан) по официальному письменному запросу заинтересованных органов или учреждений.

Врач обязан удостовериться в личности освидетельствуемого путем ознакомления с его личными документами (паспорт, удостоверение личности, водительское удостоверение и т.п.). Отсутствие личных документов не служит основанием к тому, чтобы не производить освидетельствование. При отсутствии документов в протоколе отмечается, что паспортные данные заполнены со слов освидетельствуемого. Врач, производящий освидетельствование, составляет протокол медицинского освидетельствования по установленной форме в двух экземплярах. В протоколе подробно излагаются сведения о внешнем виде освидетельствуемого, его поведении, эмоциональном фоне, речи, вегетососудистых реакциях, состоянии двигательной сферы. При этом отмечаются жалобы освидетельствуемого (если они есть), его субъективная оценка своего состояния. Кроме того, при оценке состояния отмечается наличие или отсутствие запаха алкоголя и указываются результаты лабораторных исследований. При врачебном освидетельствовании в протокол могут быть внесены дополнительные данные, свидетельствующие о факте употребления или о наличии симптомов опьянения.

Основой медицинского заключения по вопросу состояний, связанных с потреблением алкоголя, служат данные всестороннего медицинского освидетельствования. После его завершения производится отбор выдыхаемого воздуха или биологических жидкостей организма для исследования их на наличие алкоголя. Лабораторные исследования (выдыхаемого воздуха, мочи, слюны) при проведении освидетельствования являются обязательными.

Результаты медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения могут считаться действительными при условии, что они были получены в ходе медицинского обследования, выполненного в соответствии с инструкцией, и при проведении лабораторных исследований были использованы только методики и устройства, предусмотренные законодательством для применения в целях освидетельствования.

Отсутствие бланков протоколов медицинского освидетельствования не может служить причиной отказа в освидетельствовании. Недопустимо составление протокола по произвольной форме. В каждом случае протокол должен быть составлен в соответствии с установленным образцом.

На основании медицинского освидетельствования формулируется заключение, в котором должно быть четко охарактеризовано состояние освидетельствуемого на момент обследования. Врач при составлении заключения на основании критериев, изложенных в Методических указаниях "Медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения", утв. Минздравом СССР от 2 сентября 1988 г. N 06-14/33-14 (в ред. от 12 августа 2003 г.), должен установить одно из следующих состояний:

- трезв, признаков употребления алкоголя нет;
- установлен факт употребления алкоголя, признаки опьянения не выявлены;
- алкогольное опьянение;
- алкогольная кома;
- состояние одурманивания, вызванное наркотическими или другими веществами. В этом

случае обязательно указывается установленное вещество. Заключение выносится только при достоверном лабораторном определении конкретного вещества; - трезв, имеются нарушения функционального состояния, требующие отстранения от работы с источником повышенной опасности по состоянию здоровья.

Результаты освидетельствования сообщаются обследуемому сразу же по окончании обследования. Лицам, доставившим освидетельствуемого для определения факта употребления алкоголя или состояния опьянения, выдается на руки протокол медицинского освидетельствования. При отсутствии сопровождающего лица протокол освидетельствования высылается в адрес направившей организации по почте. Копия протокола остается в учреждении здравоохранения, где произведено освидетельствование, и хранится в порядке, установленном для медицинских карт стационарного больного.

При необходимости повторное освидетельствование для установления нетрезвого состояния может быть проведено на основании письменного заявления освидетельствуемого с изложением обстоятельств обращения на освидетельствование и только при наличии документа, удостоверяющего личность освидетельствуемого.

В случае повторного медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения оно осуществляется по полной форме и в соответствии с порядком, изложенным выше. Протокол повторного медицинского освидетельствования, как и при первичном освидетельствовании, высылается по запросу заинтересованных органов. Решение вопроса о правомерности и обоснованности повторного заключения (при расхождении с первичным) может рассматриваться только региональной контрольной комиссией медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения, на основе личного заявления освидетельствованного, заинтересованного учреждения или организации.

Случаем, при котором представитель нанимателя обязан отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего, также является случай, когда гражданский служащий не прошел в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда). Указанное основание отстранения применимо лишь к тем гражданским служащим, которые в силу специфики профессиональной служебной деятельности обязаны регулярно проходить обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда.

Обязанность гражданских служащих проходить обучение безопасным методам и приемам выполнения должностных обязанностей, инструктаж по охране труда и проверку знания требований охраны труда основана на положениях ст. 214 и 225 ТК, которые применяются к гражданским служащим в силу ст. 73 Закона.

Согласно ст. 225 ТК все работники организации, в том числе ее руководитель, обязаны проходить обучение по охране труда и проверку знаний требований охраны труда в порядке, установленном Правительством РФ.

Такое решение Правительством РФ до настоящего времени не принято. Впредь до его принятия следует руководствоваться Порядком обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций, утв. совместным Постановлением Минтруда России (N 1) и Минобразования России (N 29) от 13 января 2003 г. <1>.

<1> БНА. 2003. N 17.

Указанный Порядок обязателен для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления,

работодателями организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, работодателями - физическими лицами, а также работниками, заключившими трудовой договор с работодателем.

Исходя из содержания Порядка, обучению по охране труда и проверке знаний требований охраны труда подлежат все гражданские служащие государственного органа, которые в силу специфики профессиональной служебной деятельности и в соответствии со своими должностными обязанностями должны регулярно проходить обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда, в том числе руководитель.

Ответственность за организацию и своевременность обучения по охране труда и проверку знаний требований охраны труда гражданских служащих несет представитель нанимателя в порядке, установленном законодательством РФ.

Для всех принимаемых на гражданскую службу лиц, а также для переводимых на другую работу представитель нанимателя (или уполномоченное им лицо) обязан проводить инструктаж по охране труда. Проведение инструктажей по охране труда включает в себя ознакомление гражданских служащих с имеющимися опасными или вредными производственными факторами, изучение требований охраны труда, содержащихся в локальных нормативных актах государственного органа, инструкциях по охране труда, технической, эксплуатационной документации, а также применение безопасных методов и приемов выполнения работ. Инструктаж по охране труда завершается устной проверкой приобретенных гражданским служащим знаний и навыков безопасных приемов работы лицом, проводившим инструктаж. Проведение всех видов инструктажей (первичный инструктаж на рабочем месте, повторный, внеплановый и целевой инструктажи) регистрируется в соответствующих журналах проведения инструктажей с указанием подписи инструктируемого и подписи инструктирующего, а также даты проведения инструктажа.

Руководители государственных органов и гражданские служащие проходят специальное обучение по охране труда в объеме должностных обязанностей при поступлении на службу в течение первого месяца, далее - по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Обучение по охране труда гражданских служащих проводится по соответствующим программам по охране труда непосредственно самой организацией или образовательными учреждениями профессионального образования, учебными центрами и другими учреждениями и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при наличии у них лицензии на право ведения образовательной деятельности, преподавательского состава, специализирующегося в области охраны труда, и соответствующей материально-технической базы.

Обучение по охране труда гражданских служащих осуществляется при повышении их квалификации.

Гражданские служащие проходят очередную проверку знаний требований охраны труда не реже одного раза в три года.

Для проведения проверки знаний требований охраны труда гражданских служащих приказом (распоряжением) представителя нанимателя создается комиссия по проверке знаний требований охраны труда в составе не менее трех человек, прошедших обучение по охране труда и проверку знаний требований охраны труда в установленном порядке. Проверка знаний требований охраны труда гражданских служащих и руководителей государственных органов проводится в соответствии с нормативными правовыми актами по охране труда, обеспечение и соблюдение требований которых входит в их обязанности, с учетом их должностных обязанностей, характера производственной деятельности. Результаты проверки знаний требований охраны труда оформляются протоколом.

Гражданскому служащему, успешно прошедшему проверку знаний требований охраны труда, выдается удостоверение за подписью председателя комиссии по проверке знаний требований охраны труда, заверенное печатью организации, проводившей обучение по охране труда и проверку знаний требований охраны труда.

Гражданский служащий, не прошедший проверку знаний требований охраны труда при обучении, обязан после этого пройти повторную проверку знаний в срок не позднее одного месяца.

Допуск к исполнению должностных обязанностей гражданских служащих, не прошедших в установленном порядке обучение, инструктаж и проверку знаний правил, норм и инструкций по охране труда, запрещается. Указанные гражданские служащие не допускаются к исполнению должностных обязанностей на основании п. 2 ч. 1 комментируемой статьи.

Контроль за своевременным проведением проверки знаний требований охраны труда гражданских служащих осуществляется органами федеральной инспекции труда.

Государственные инспекторы по охране труда вправе выдавать предписания об отстранении от исполнения должностных обязанностей гражданских служащих, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приемам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда (ст. 357 ТК).

Также случаем, при котором представитель нанимателя обязан отстранить от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего, является привлечение его в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о временном отстранении от должности в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства РФ. В соответствии со ст. 114 УПК при необходимости временного отстранения от должности подозреваемого или обвиняемого дознаватель, следователь с согласия прокурора возбуждает перед судом по месту производства предварительного расследования соответствующее ходатайство. В течение 48 часов с момента поступления ходатайства судья выносит постановление о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности или об отказе в этом.

Постановление о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности направляется по месту его работы.

Временное отстранение подозреваемого или обвиняемого от должности отменяется на основании постановления дознавателя, следователя, прокурора, когда в применении этой меры отпадает необходимость.

Временно отстраненный от должности подозреваемый или обвиняемый имеет право на ежемесячное государственное пособие в размере 5 МРОТ согласно п. 8 ч. 2 ст. 131 УПК.

Отстранение гражданского служащего от замещаемой должности в случаях, предусмотренных положениями комментируемой статьи, допускается только при наличии вины гражданского служащего. Вину гражданского служащего в этом случае должен доказать представитель нанимателя. Очевидно, что речь об отсутствии вины гражданского служащего может идти только в случае, связанном с непрохождением гражданским служащим обучения и проверки знаний и навыков в области охраны труда. Следует иметь в виду, что Закон не ставит обязанность представителя нанимателя по отстранению гражданского служащего от замещаемой должности в зависимости от уважительности или неуважительности причины, по которой гражданский служащий по своей вине не прошел обучение или проверку знаний. В этом случае гражданский служащий должен быть отстранен от замещаемой должности (не допущен к исполнению обязанностей) при любых обстоятельствах.

Обязанность представителя нанимателя по отстранению гражданского служащего от исполнения должностных обязанностей не ограничивается только предполагающими его виновность случаями, предусмотренными ч. 1 комментируемой статьи.

Согласно ст. 73 ТК, если гражданский служащий, нуждающийся в соответствии с медицинским заключением во временном переводе на иную должность на срок до четырех месяцев, отказывается от перевода либо соответствующая работа у представителя нанимателя отсутствует, то представитель нанимателя обязан на весь указанный в медицинском заключении срок отстранить гражданского служащего от исполнения обязанностей по должности с сохранением места работы (должности). В период отстранения денежное содержание гражданскому служащему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, коллективным договором, служебным контрактом. В указанном случае представитель нанимателя должен исполнять обязанность по отстранению гражданского служащего от замещаемой должности в силу ст. 73 Закона N 79-ФЗ.

2. В Законе упомянуты только два случая, при которых представитель нанимателя имеет право отстранить гражданского служащего от замещаемой должности:

- при проведении служебной проверки в отношении гражданского служащего согласно ч. 7 ст. 59;

- при урегулировании конфликта интересов (в период его урегулирования) в соответствии с ч. 4 ст. 19 и ч. 2 комментируемой статьи.

Между тем подобные случаи могут быть предусмотрены и иными законодательными актами. Например, в соответствии с п. 6 ст. 18 Федерального закона "О службе в таможенных органах Российской Федерации" сотрудник таможенного органа, допустивший нарушение должностных обязанностей, может быть временно, не более чем на один месяц, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного довольствия. Решение об отстранении указанного сотрудника от исполнения должностных обязанностей принимает начальник таможенного органа, назначивший на должность, начальник вышестоящего таможенного органа, назначивший на должность, или руководитель ФТС России. К указанным сотрудникам таможенного органа относятся лица, замещающие отдельные должности в ФТС России и отдельные должности в региональных таможенных управлениях, в таможнях, на таможенных постах межрегионального уровня ФТС России в соответствии с Реестром должностей госслужбы.

Кроме того, согласно подп. 6 п. 1 ст. 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" <1>, главные государственные санитарные врачи и их заместители вправе временно отстранять от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут быть источниками

распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства.

<1> СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1650.

Также в соответствии со ст. 13 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" <1> в случае введения чрезвычайного положения при наличии чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайной экологической ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующих проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения может быть предусмотрено отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей.

<1> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

3. Поскольку отстранение от замещаемой должности - это временное недопущение гражданского служащего к исполнению им своих должностных обязанностей, отстранение его от должности в предусмотренных Законом случаях допускается ч. 3 комментируемой статьи только на период до устранения причин, послуживших основанием для отстранения. Так, если гражданский служащий появился на службе в нетрезвом состоянии, в состоянии наркотического или токсического опьянения, то он должен быть отстранен от службы только на то время, в течение которого будет находиться в указанном состоянии, - как правило, на этот день. Неправомерным в связи с этим будет отстранение такого служащего от исполнения должностных обязанностей в последующие дни, например, до окончательного решения вопроса о применении к нему меры дисциплинарного взыскания. Исключение из этого правила могут составлять случаи, когда в отношении гражданского служащего в соответствии со ст. 59 Закона проводится служебная проверка.

Если гражданский служащий отстранен от исполнения должностных обязанностей, в связи с тем что не прошел проверку знаний и навыков в области охраны труда, то после прохождения такой проверки при положительных ее результатах он должен быть незамедлительно допущен к выполнению своих обязанностей.

Гражданские служащие, отстраненные от должности на основании постановления судьи, должны быть допущены к исполнению должностных обязанностей после отмены в установленном порядке предусмотренных в нем требований об отстранении.

Во всех случаях основанием для отстранения гражданского служащего от исполнения служебных обязанностей является соответствующий акт (решение) представителя нанимателя. В данном решении должны быть указаны:

- основание для отстранения;
- дата, с которой осуществляется отстранение гражданского служащего;
- дата, с которой гражданский служащий должен приступить к исполнению должностных обязанностей.

4. Гражданскому служащему, отстраненному от замещаемой должности (не допущенному к исполнению должностных обязанностей) на законных основаниях, по предписанию ч. 4 комментируемой статьи в период отстранения денежное содержание не начисляется. Исключение составляют случаи, предусмотренные федеральными законами.

В частности, денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности сохраняется за гражданским служащим, отстраненным от замещаемой должности (не допущенным к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов (ч. 2 комментируемой статьи).

Также денежное содержание сохраняется за гражданским служащим по замещаемой должности на все время отстранения от должности, если в отношении него представителем нанимателя назначена служебная проверка (ч. 7 ст. 59 Закона).

Примерная формулировка акта государственного органа об отстранении гражданского служащего от замещаемой должности по причине назначения в отношении него служебной проверки дана в Приложении 4.2.7.

Глава 6. ОСНОВАНИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖЕБНОГО КОНТРАКТА

Статья 33. Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы

Комментарий к статье 33

1. В ч. 1 комментируемой статьи указано 15 общих оснований прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы.

В отличие от ТК, в котором понятия прекращения трудового договора и прекращения трудовых отношений фактически равнозначны понятию "увольнение", Закон различает понятия прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы.

Служебный контракт прекращает свое действие при освобождении гражданского служащего от занимаемой должности, за исключением случаев освобождения от должности, при которых служебный контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (ст. 39 Закона).

Служебный контракт прекращается:

а) при освобождении гражданского служащего от занимаемой должности в связи с назначением (переводом) на другую должность гражданской службы в том же государственным органе;

б) при освобождении гражданского служащего от занимаемой должности в связи с назначением (переводом) на другую должность гражданской службы в другом государственном органе;

в) при освобождении гражданского служащего от занимаемой должности в связи с увольнением с гражданской службы.

Служебный контракт прекращает свое действие со дня освобождения гражданского служащего от должности гражданской службы, в связи с назначением на которую этот контракт был заключен.

При этом прекращение служебного контракта не всегда влечет за собой увольнение гражданского служащего. Это является одной из существенных особенностей правового статуса гражданского служащего по сравнению со статусом работника, работающего по трудовому договору. Например, перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе (ч. 1 ст. 28 Закона) означает освобождение от занимаемой должности, однако не означает увольнения с гражданской службы.

При прекращении служебного контракта и освобождении от занимаемой должности по предусмотренным ч. 1 комментируемой статьи основаниям производится увольнение гражданского служащего с гражданской службы. Вместе с тем следует отметить, что прекращение служебного контракта и освобождение от занимаемой должности по одному из этих оснований не влечет увольнения с гражданской службы. Так, если перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган (п. 5 ч. 1 комментируемой статьи) не связан с переходом на государственную службу иного вида (военную или правоохранительную службу), то в этом случае гражданский служащий остается на гражданской службе. Следовательно, расторжение служебного контракта и освобождение гражданского служащего от занимаемой должности влекут увольнение его из государственного органа, но не сопровождаются увольнением с гражданской службы.

Таким образом, увольнение гражданских служащих с гражданской службы производится при прекращении служебного контракта с гражданским служащим и освобождении его от замещаемой должности по таким предусмотренным ч. 1 комментируемой статьи основаниям, как:

- соглашение сторон служебного контракта (см. комментарий к ст. 34);
- истечение срока действия срочного служебного контракта (см. комментарий к ст. 35);
- расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего (см. комментарий к ст. 36);
- расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (см. комментарий к ст. 37);
- перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида (см. комментарий к ч. 1 ст. 28);
- 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 при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы (см. комментарий к ч. 4 ст. 31);
- отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта (см. комментарий к ст. 29);

- отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе (см. комментарий к ст. 28);
- отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом (см. комментарий к ст. 28);
- обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта (см. комментарий к ст. 39);
- нарушение установленных Законом N 79-ФЗ или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы (см. комментарий к ст. 40);
- выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации (см. комментарий к ст. 41);
- несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных Законом и другими федеральными законами (см. комментарий к ст. 16);
- нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 Закона (см. комментарий к ней);
- отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания (см. комментарий к ст. 27).

Одно из вышеперечисленных оснований прекращения служебного контракта не во всех случаях влечет за собой увольнение гражданского служащего с гражданской службы. Применительно к прекращению служебного контракта и освобождению от занимаемой должности по истечении срока действия срочного служебного контракта возможна ситуация продолжения служебных отношений, если в соответствии с ч. 4 ст. 35 Закона гражданский служащий назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы.

Следует отметить, что основания увольнения могут устанавливаться только федеральными законами. В связи с этим субъекты РФ не вправе своими законами или иными нормативными правовыми актами вводить новые основания увольнения. В законах субъектов РФ должна быть указана возможность увольнения гражданских служащих только по основаниям, предусмотренным федеральными законами.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи прекращение служебного контракта с гражданским служащим, освобождение его от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Освобождение гражданского служащего от должности, за исключением случаев освобождения от должности, при которых служебный контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (ст. 39 Закона), влечет прекращение ранее заключенного служебного контракта, о чем может быть указано в соответствующем приказе об освобождении гражданского служащего от занимаемой должности. При этом запись о расторжении служебного контракта в трудовую книжку не вносится, как, впрочем, и запись о заключении служебного контракта.

Закон не содержит специальной статьи о порядке прекращения служебного контракта с гражданским служащим, освобождения его от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. В силу ст. 73 Закона данные вопросы могут регулироваться нормами ТК. В частности, ст. 84.1 ТК устанавливает общий порядок оформления прекращения трудового договора работодателем. Данные нормы применимы к порядку прекращения служебного контракта и увольнения гражданского служащего представителем нанимателя.

В соответствии с этими нормами гражданский служащий должен быть ознакомлен под роспись с правовым актом государственного органа об увольнении его с гражданской службы (приказом, распоряжением). По требованию гражданского служащего представитель нанимателя обязан выдать ему надлежащим образом заверенную копию указанного акта (приказа, распоряжения). В случае, когда этот акт (приказ, распоряжение) об увольнении гражданского служащего невозможно довести до его сведения или он отказывается ознакомиться с ним под роспись, на этом акте (приказе, распоряжении) производится соответствующая запись.

Днем увольнения во всех случаях является последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей, за исключением случаев, когда гражданский служащий фактически не работал, но за ним в соответствии с Законом N 79-ФЗ, ТК или иным федеральным законом сохранялась должность.

В день увольнения представитель нанимателя обязан выдать гражданскому служащему трудовую книжку и произвести с ним расчет в соответствии со ст. 140 ТК. По письменному заявлению гражданского служащего представитель нанимателя также обязан выдать ему заверенные надлежащим образом копии документов, связанных с его гражданской службой.

Запись в трудовую книжку об основании и о причине прекращения служебного контракта и увольнении гражданского служащего должна производиться в точном соответствии с формулировками Закона N 79-ФЗ (в некоторых случаях - ТК или иного федерального закона) и со

ссылкой на соответствующие статью, часть статьи, пункт статьи Закона или иного федерального закона.

В случае когда в день прекращения служебного контракта выдать трудовую книжку гражданскому служащему невозможно в связи с его отсутствием либо отказом от ее получения, представитель нанимателя обязан направить гражданскому служащему уведомление о необходимости явиться за трудовой книжкой либо дать согласие на отправление ее по почте. Для документального подтверждения факта отправки уведомления целесообразно направлять его гражданскому служащему заказным письмом с уведомлением о вручении письма получателю.

Со дня направления указанного уведомления представитель нанимателя освобождается от ответственности за задержку выдачи трудовой книжки. Пересылка трудовой книжки почтой без согласия гражданского служащего не допускается.

Представитель нанимателя также не несет ответственности за задержку выдачи трудовой книжки в случаях несовпадения последнего дня исполнения гражданским служащим должностных обязанностей с днем оформления прекращения служебных отношений с гражданским служащим при увольнении его по основанию, предусмотренному подп. "а" п. 3 ч. 1 ст. 37 (в случае прогула, т.е. отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня) или п. 1 ч. 2 ст. 39 Закона (в связи с осуждением гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу), и при увольнении женщины, срок действия служебного контракта с которой был продлен до окончания беременности в соответствии с ч. 2 ст. 261 ТК (продление срока действия срочного трудового договора до окончания беременности). По письменному обращению гражданского служащего, не получившего трудовую книжку после увольнения, представитель нанимателя обязан выдать ее не позднее трех рабочих дней со дня обращения гражданского служащего (см. ст. 84.1 ТК).

При увольнении гражданского служащего с гражданской службы в трудовой книжке этого гражданского служащего производится запись об увольнении с указанием основания увольнения и со ссылкой на соответствующую норму Закона N 79-ФЗ, а в некоторых случаях - ТК или иного федерального закона. Нормативных правовых актов, содержащих указания, на какие нормы закона должна быть сделана ссылка в трудовой книжке гражданского служащего при увольнении его с гражданской службы по определенным основаниям, не имеется. В связи с этим можно руководствоваться Правилами ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей.

Поскольку основания прекращения трудового договора и служебного контракта сгруппированы по одинаковым признакам, применительно к увольнению с гражданской службы могут использоваться правила заполнения трудовых книжек, установленные для аналогичных оснований прекращения трудового договора. Так, основания увольнения с гражданской службы, предусмотренным комментируемой статьей, соответствуют основаниям прекращения трудового договора, содержащиеся в ст. 77 ТК.

Согласно п. 15 указанных Правил ведения и хранения трудовых книжек при прекращении трудового договора по основаниям, предусмотренным ст. 77 ТК (за исключением случаев расторжения трудового договора по инициативе работодателя и по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 4 и 10 ч. 1 ст. 77)), в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующий пункт указанной статьи.

Применяя аналогию, в приказах об увольнении и в трудовых книжках лиц, увольняемых с гражданской службы, также должна быть сделана запись со ссылкой на основания увольнения, предусмотренные ч. 1 комментируемой статьи, за исключением случаев расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя и по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 4 и 10 ч. 1 комментируемой статьи). При расторжении служебного контракта по инициативе представителя нанимателя должна быть сделана ссылка на соответствующий пункт ч. 1 ст. 37 Закона, а при увольнении по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, - на соответствующий пункт ч. 1 или ч. 2 ст. 39 Закона.

При заполнении трудовых книжек следует руководствоваться также Инструкцией по заполнению трудовых книжек, согласно п. 5.1 которой запись об увольнении в трудовой книжке работника производится в следующем порядке: в графе 1 ставится порядковый номер записи; в графе 2 указывается дата увольнения; в графе 3 делается запись о причине увольнения; в графе 4 указывается наименование документа, на основании которого внесена запись, - приказ (распоряжение) или иное решение работодателя, его дата и номер.

При расторжении служебного контракта с гражданским служащим в связи с переводом его в другой государственный орган или на государственную службу иного вида (п. 5 ч. 1 комментируемой статьи) в графе 3 раздела "Сведения о работе" трудовой книжки указывается, в каком порядке осуществляется перевод: по просьбе гражданского служащего или с его согласия.

По новому месту службы в трудовой книжке гражданского служащего в графе 3 раздела "Сведения о работе" делается запись с указанием при этом, что гражданский служащий назначен в порядке перевода.

Статья 34. Расторжение служебного контракта по соглашению сторон

Комментарий к статье 34

Служебный контракт может быть расторгнут в соответствии с комментируемой статьей независимо от того, кто выступает инициатором расторжения контракта - гражданский служащий или представитель нанимателя. Важным является достижение договоренности между ними относительно сроков и основания прекращения служебного контракта.

Согласно п. 20 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 при рассмотрении споров, связанных с прекращением трудового договора по соглашению сторон (п. 1 ст. 77, ст. 78 ТК), судам следует учитывать, что в соответствии со ст. 78 ТК при достижении договоренности между работником и работодателем трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, или срочный трудовой договор может быть расторгнут в любое время в срок, определенный сторонами. Аннулирование договоренности относительно срока и основания увольнения возможно лишь при взаимном согласии работодателя и работника.

Данное Постановление Пленума Верховного Суда РФ, изданное в целях обеспечения правильного применения положений ТК при разрешении трудовых споров, содержит разъяснения судам. Эти разъяснения вполне применимы к практике реализации аналогичных положений Закона.

Увольнение гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта производится со ссылкой на п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона.

Статья 35. Расторжение срочного служебного контракта

Комментарий к статье 35

1. Истечение срока служебного контракта, согласно ч. 1 комментируемой статьи, влечет возникновение юридического основания для его расторжения, не требующего ни от одной из его сторон никаких дополнительных обоснований прекращения служебных отношений. Причины отказа от продолжения служебных отношений не имеют правового значения. Единственное требование Закона применительно к расторжению служебного контракта, освобождению от замещаемой должности и увольнению по данному основанию заключается в необходимости предупредить гражданского служащего в письменной форме о предстоящем увольнении в связи с истечением срока действия служебного контракта не позднее чем за семь дней до дня его увольнения, если иное не установлено Законом. Предупреждения не требуется, когда истекает срок действия срочного служебного контракта, заключенного на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с федеральным законом сохраняется должность гражданской службы.

В Законе не указано, какие правовые последствия наступают в случае, если указанное требование не выполнено или если гражданский служащий предупрежден позднее чем за семь дней до дня его увольнения.

Закон N 79-ФЗ, в отличие от ТК, не содержит нормы, аналогичной той, что предусмотрена ст. 58 ТК, и устанавливает, что в случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок.

Таким образом, для отношений гражданской службы не установлено правило о том, что продолжение служебных отношений по истечении срока служебного контракта влечет утрату силы условия о срочном характере контракта. Поэтому вряд ли можно признать, что правовым последствием невыполнения требования предупредить гражданского служащего в письменной форме о предстоящем увольнении может быть продление действия контракта на неопределенный срок. Однако неисполнение этой нормы может, как представляется, повлечь изменение даты увольнения гражданского служащего. Если срочный служебный контракт был заключен неправомерно, т.е. срок контракта был ограничен при отсутствии достаточных к тому оснований, то в судебном порядке может быть решен вопрос о том, чтобы считать его заключенным на неопределенный срок (см. ч. 5 ст. 58 ТК). В этом случае расторжение служебного контракта, освобождение гражданского служащего от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы могут быть признаны незаконными.

2. Если служебный контракт в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи был заключен на время выполнения определенного задания в случаях, когда его выполнение (завершение) не может быть определено конкретной датой, то расторгается этот срочный служебный контракт по завершении выполнения этого задания. После выполнения задания гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с Законом сохраняется должность гражданской службы, прекращается с выходом этого гражданского служащего на службу. Гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от этой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

4. Истечение установленного срока полномочий гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории "руководители" или "помощники (советники)", т.е. истечение срока действия служебного контракта с этими категориями гражданских служащих, не всегда влечет за собой увольнение их с гражданской службы.

Частью 4 комментируемой статьи применительно к указанным в ней категориям гражданских служащих допускается возможность продолжения служебных отношений после прекращения служебного контракта и освобождения от занимаемой должности. Служебные отношения могут быть продолжены, если гражданский служащий с его согласия будет назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы. Закон допускает такую возможность, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом, и запрещает ее в случаях совершения гражданским служащим виновных действий. В подобных ситуациях истечение срока служебного контракта гражданского служащего не повлечет за собой увольнения его с гражданской службы.

Увольнение с гражданской службы гражданских служащих, замещавших должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, иных представительствах РФ и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории РФ, должно осуществляться в соответствии с требованиями гл. 53 ТК (см. комментарий к ст. 25).

В ст. 341 ТК определены основания прекращения работы в представительстве РФ за границей. Прекращение работы в представительстве РФ за границей производится в связи с истечением срока, установленного при направлении работника соответствующим федеральным органом исполнительной власти или государственным учреждением РФ или заключении с ним срочного трудового договора.

Работа в представительстве РФ за границей может быть прекращена досрочно также в случаях:

- 1) возникновения чрезвычайной ситуации в стране пребывания;
- 2) объявления работника персоной нон грата либо получения уведомления от компетентных властей страны пребывания о его неприемлемости в стране пребывания;
- 3) уменьшения установленной квоты дипломатических или технических работников соответствующего представительства;
- 4) несоблюдения работником обычаев и законов страны пребывания, а также общепринятых норм поведения и морали;
- 5) невыполнения работником принятых на себя при заключении трудового договора обязательств по обеспечению соблюдения членами своей семьи законов страны пребывания, общепринятых норм поведения и морали, а также правил проживания, действующих на территории соответствующего представительства;
- 6) однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, а также режимных требований, с которыми работник был ознакомлен при заключении трудового договора;
- 7) временной нетрудоспособности продолжительностью свыше двух месяцев подряд или при наличии заболевания, препятствующего работе за границей, в соответствии со списком заболеваний, утвержденным в порядке, установленном Правительством РФ.

При прекращении работы в представительстве РФ за границей по одному из указанных оснований увольнение работников, не состоящих в штате направившего их на работу за границу федерального органа исполнительной власти или государственного учреждения РФ, производится в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона (истечение срока служебного контракта) или п. 2 ч. 1 ст. 77 ТК (истечение срока трудового договора) - в зависимости от того, является работник гражданским служащим или не является. Таким образом, для гражданского служащего, не состоящего в штате направившего его на работу за границу федерального органа исполнительной власти или государственного учреждения РФ, прекращение работы в представительстве РФ за границей как в связи с истечением срока, установленного при заключении с ним срочного служебного контракта, так и досрочно в случаях, предусмотренных ч. 2 комментируемой статьи, означает прекращение служебного контракта и увольнение с гражданской службы.

Основанием прекращения служебного контракта как при истечении срока договора, так и при досрочном прекращении службы в представительстве РФ за границей признается истечение срока служебного контракта, а не те обстоятельства, которые в ч. 2 ст. 341 ТК указаны в качестве оснований для досрочного прекращения работы в представительстве РФ за границей. В трудовой книжке гражданского служащего дается ссылка на п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона (истечение срока служебного контракта).

Для гражданского служащего, состоящего в штате направившего его на работу за границу федерального органа исполнительной власти, прекращение работы в представительстве РФ за границей не равнозначно увольнению с гражданской службы. Такому гражданскому служащему согласно ст. 338 ТК по окончании работы за границей должна быть предоставлена прежняя или равноценная должность, а при ее отсутствии с согласия гражданского служащего - другая должность. Поэтому увольнение такого гражданского служащего в связи с прекращением его работы в представительстве РФ за границей может быть произведено лишь по основаниям, предусмотренным Законом N 79-ФЗ, ТК и иными федеральными законами. В частности, если отсутствуют вакансии по его прежней или равноценной должности, а другая предложенная должность его не устраивает либо другая должность не предлагается в связи с отсутствием соответствующих вакансий, то гражданский служащий может быть уволен.

В случае отказа гражданского служащего от предложенной должности служебный контракт может быть прекращен в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 33 Закона (отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта). Гражданский служащий имеет право также расторгнуть служебный контракт по собственной инициативе (п. 3 ч. 1 ст. 33 Закона). Кроме того, основаниями прекращения служебного контракта могут быть соглашение сторон (п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона) и перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида (п. 5 ч. 1 ст. 33 Закона).

Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2003 г. N 208 (в ред. от 1 февраля 2005 г.) <1> утвержден Список заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей. Минздраву России поручено давать разъяснения по вопросам применения Списка, утвержденного Постановлением.

<1> СЗ РФ. 2003. N 15. Ст. 1373; 2005. N 7. Ст. 560.

При расторжении срочного служебного контракта, заключенного для замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций, следует принять во внимание разъяснения, содержащиеся в Постановлении Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2. Применительно к аналогичной норме ТК в п. 14 данного Постановления указано, что при заключении срочного трудового договора с лицами, поступающими на работу в организации, созданные на заведомо определенный период времени или для выполнения заведомо определенной работы (абз. 7 ст. 59 ТК), срок трудового договора определяется сроком, на который создана такая организация. Поэтому прекращение трудового договора с указанными работниками по основанию истечения срока трудового договора может быть произведено, если данная организация действительно прекращает свою деятельность в связи с истечением срока, на который она была создана, или достижением цели, ради которой она создана, без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам (ст. 61 ГК).

При увольнении гражданского служащего в связи с истечением срока действия срочного служебного контракта в акте государственного органа об увольнении и в трудовой книжке гражданского служащего дается ссылка на п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона.

Статья 36. Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего

Комментарий к статье 36

Нормами комментируемой статьи регламентируется право гражданского служащего расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе.

1. Данное ч. 1 комментируемой статьи право реализуется путем подачи представителю нанимателя заявления в письменной форме с предупреждением об увольнении. Заявление об этом намерении должно быть подано за две недели до увольнения. Течение указанного срока начинается на следующий день после получения представителем нанимателя заявления гражданского служащего об увольнении.

Заявление может быть подано и раньше, чем за две недели, но в этом случае оно должно содержать указание конкретной даты увольнения.

Письменная форма заявления во всех случаях является обязательной, поскольку подтверждает волеизъявление гражданского служащего.

Исчисление сроков производится в соответствии со ст. 14 ТК. Срок, исчисляемый неделями, истекает в соответствующее число последней недели срока. В срок, исчисляемый в календарных неделях, включаются и нерабочие дни. Если последний день срока приходится на нерабочий день, то днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

2. В некоторых случаях, указанных в ч. 2 комментируемой статьи, Закон обязывает представителя нанимателя расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего.

Если заявление гражданского служащего о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы по собственной инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения гражданской службы (зачислением в образовательное учреждение профессионального образования, выходом на пенсию, переходом на замещение выборной должности и другими обстоятельствами), то представитель нанимателя обязан расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего.

Обязанность расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего, возникает у представителя нанимателя также в случае установленного нарушения с его стороны законов, иных нормативных правовых актов и служебного контракта. Такое нарушение должно быть установленным уполномоченными органами (например, прокуратурой, комиссией государственного органа по служебным спорам, судом и др.).

Следует отметить положение п. 5.6 Инструкции по заполнению трудовых книжек, сформулированное в отношении трудовых договоров, но применимое также к служебным контрактам. Данная Инструкция предписывает при расторжении трудового договора по инициативе работника по причинам, с которыми законодательство связывает предоставление определенных льгот и преимуществ, вносить запись об увольнении в трудовую книжку с указанием этих причин. Например: "Уволена по собственному желанию в связи с переводом мужа на работу в другую местность, п. 3 ч. 1 ст. 77 Трудового кодекса Российской Федерации" или "Уволена по собственному желанию в связи с выходом на пенсию, п. 3 ч. 1 ст. 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Для гражданского служащего может быть важной запись о причине его увольнения по собственному желанию, если с этой причиной связана реализация определенных прав и предоставление гарантий. Так, согласно ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ право федерального государственного служащего на пенсию за выслугу лет обусловлено увольнением по определенным основаниям, среди которых также увольнение по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию.

Гражданский служащий вправе также не указывать причину своего увольнения по собственному желанию.

3. Частью 3 комментируемой статьи предусмотрено, что до истечения срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. Гражданский служащий может сделать это, подав новое заявление либо потребовав вернуть его первое заявление об увольнении. В этом случае освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы не производятся, если только на его должность не приглашен другой гражданский служащий или гражданин.

В п. 22 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 указано применительно к соответствующим статьям ТК, что работник, предупредивший работодателя о расторжении трудового договора, вправе до истечения срока предупреждения (а при предоставлении отпуска с последующим увольнением - до дня начала отпуска) отозвать свое заявление и увольнение в этом случае не производится при условии, что на его место в письменной форме не приглашен другой работник, которому в соответствии с ТК и иными федеральными законами не может быть отказано в заключении трудового договора (например, в силу ч. 4 ст. 64 ТК запрещается отказывать в заключении трудового договора работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы). Если по истечении срока предупреждения трудовой договор не был расторгнут и работник не настаивает на увольнении, действие трудового договора считается продолженным (ч. 6 ст. 80 ТК). В этом разъяснении следует обратить внимание на то, что приглашение другого работника должно быть сделано в письменной форме. Приглашение в устной форме вряд ли может служить основанием для отказа гражданскому служащему в отзыве поданного им заявления об увольнении.

4. По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы ч. 4 комментируемой статьи гражданскому служащему предоставлено право прекратить исполнение должностных обязанностей. Закон не

предусматривает никаких оснований для воспрепятствования гражданскому служащему в реализации его права на увольнение. Отсутствие замены для этого гражданского служащего, незавершенная работа, незаполненный "обходной лист" не могут быть основанием для удерживания гражданского служащего по истечении срока предупреждения об увольнении по собственной инициативе.

5. В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя, выполняя требование ч. 5 комментируемой статьи, обязан выдать гражданскому служащему по его письменному заявлению трудовую книжку, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет. Такими документами могут быть: копии актов о приеме на государственную службу, о переводах на другую должность, об увольнении с гражданской службы; справки о денежном содержании, о начисленных и фактически уплаченных страховых взносах на обязательное пенсионное страхование и др. Копии документов, связанных с гражданской службой, должны быть заверены надлежащим образом и предоставляться гражданскому служащему безвозмездно (ст. 62 ТК).

Об общем порядке оформления прекращения служебного контракта см. комментарий к ст. 33 Закона.

6. При расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы гражданский служащий исключается, как того требует ч. 6 комментируемой статьи, из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого государственного органа. Исключение из реестра будет осуществляться в порядке, установленном указом Президента РФ, принятие которого предусмотрено ч. 5 ст. 43 Закона (см. комментарий ст. 43).

7. Если в заявлении об увольнении гражданский служащий просит уволить его до истечения двух недель с даты подачи заявления, то по соглашению между ним и представителем нанимателя он может быть освобожден от замещаемой должности и уволен с гражданской службы и до истечения срока предупреждения об увольнении.

Часть 7 комментируемой статьи предоставляет право представителю нанимателя уволить гражданского служащего до истечения двухнедельного срока предупреждения, но только в том случае, если гражданский служащий в своем заявлении об увольнении указал этот срок.

Если гражданский служащий не просит об увольнении его по собственному желанию до истечения двухнедельного срока предупреждения, представитель нанимателя не вправе уволить его по этому основанию ни на один день ранее, чем истекут две недели.

Если гражданский служащий не получил согласия представителя нанимателя на расторжение служебного контракта до истечения срока предупреждения, то он обязан исполнять должностные обязанности до истечения этого срока. Самовольное прекращение исполнения должностных обязанностей в этом случае будет таким же нарушением служебной дисциплины, как и прекращение исполнения должностных обязанностей без предупреждения об увольнении.

Гражданский служащий, самовольно оставивший службу, может быть уволен за прогул. В двухнедельный срок после предупреждения гражданским служащим об увольнении представитель нанимателя вправе уволить его по иным основаниям увольнения с гражданской службы, если такие основания имеются (например, по подп. "а" п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона - за однократное грубое нарушение гражданским служащим должностных обязанностей в виде прогула, т.е. отсутствия на служебном месте без уважительной причины более четырех часов подряд в течение служебного дня).

8. Диспозиция ч. 8 комментируемой статьи позволяет гражданскому служащему уволиться с гражданской службы после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности. Гражданский служащий по его письменному заявлению освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности.

Если после подачи заявления об увольнении гражданский служащий заболел, время болезни не приостанавливает течение срока предупреждения. Гражданский служащий может быть уволен по собственному желанию в соответствии с его заявлением и в период его временной нетрудоспособности, и в период отпуска, так как инициатива увольнения исходит от гражданского служащего, а запрет на увольнение гражданского служащего в период временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске установлен для увольнения по инициативе представителя нанимателя (ч. 3 ст. 37 Закона).

К положениям комментируемой статьи применимы рекомендации Пленума Верховного Суда РФ, данные в п. 22 его Постановления от 17 марта 2004 г. N 2, в котором отмечено, что при рассмотрении споров о расторжении по инициативе работника трудового договора, заключенного на неопределенный срок, а также срочного трудового договора судам необходимо иметь в виду, что расторжение трудового договора по инициативе работника допустимо в случае, когда подача

заявления об увольнении являлась добровольным его волеизъявлением. Если истец утверждает, что работодатель вынудил его подать заявление об увольнении по собственному желанию, то это обстоятельство подлежит проверке, и обязанность доказать его возлагается на работника.

При увольнении гражданского служащего по его собственной инициативе в акте государственного органа об увольнении и в трудовой книжке гражданского служащего дается ссылка на п. 3 ч. 1 ст. 33 Закона.

Статья 37. Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя

Комментарий к статье 37

1. В ч. 1 комментируемой статьи указано восемь оснований расторжения служебного контракта с гражданским служащим, освобождения его от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. Все эти основания объединены по признаку того, что инициатором расторжения служебного контракта, освобождения гражданского служащего от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы является представитель нанимателя. При этом часть из этих оснований допускает увольнение гражданского служащего в связи с обстоятельствами, не связанными с его виновными действиями (например, в связи с несоответствием гражданского служащего замещаемой должности по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением или вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации). Другая часть оснований увольнения объединяет такие основания, которые обусловлены виновными действиями гражданского служащего, связанными с нарушением им служебной дисциплины или иных норм.

Некоторые из оснований увольнения применимы только к определенным категориям гражданских служащих. Например, по п. 4 ч. 1 комментируемой статьи может быть уволен только гражданский служащий, непосредственно обслуживающий денежные или товарные ценности. Пункты 5 и 6 ч. 1 комментируемой статьи предусматривают специальные основания увольнения для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории "руководители" (в случае принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа, а также в случае однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ).

Однако содержащийся в ч. 1 комментируемой статьи перечень оснований увольнения является открытым. Допускается возможность увольнения гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя также в иных случаях, предусмотренных Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами.

Важно отметить, что законами субъектов РФ не могут вводиться дополнительные основания увольнения гражданских служащих.

Применительно к увольнению гражданских служащих по основаниям комментируемой статьи следует учитывать разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, данные им в Постановлении от 17 марта 2004 г. N 2 в части, относящейся к расторжению трудового договора по аналогичной статье ТК.

Увольнение гражданского служащего в случае несоответствия его замещаемой должности гражданской службы возможно в двух случаях:

- а) по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;
- б) вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (п. 1 ч. 1 комментируемой статьи).

Несоответствие гражданского служащего занимаемой должности может выражаться в систематическом неполном выполнении им своих служебных обязанностей или части этих обязанностей.

В случае расторжения служебного контракта по основанию, предусмотренному подп. "а" п. 1 ч. 1 комментируемой статьи (в связи с несоответствием замещаемой должности гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением), представитель нанимателя обязан, в частности, представить доказательства, подтверждающие, что состояние здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением препятствовало надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей. Таким образом, для увольнения гражданского служащего по данному основанию нужно иметь: а) доказательства ненадлежащего исполнения гражданским служащим своих служебных обязанностей и б) медицинское заключение, подтверждающие, что именно состояние здоровья гражданского служащего препятствовало надлежащему исполнению им своих служебных обязанностей.

При этом следует иметь в виду, что если гражданский служащий надлежащим образом выполняет свои служебные обязанности, но обнаружится, что по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением он не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности, то ему предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы (ч. 2 ст. 28 Закона). В случае отказа гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 33 Закона (см. п. 31 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

При расторжении служебного контракта представителем нанимателя в случае несоответствия гражданского служащего замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, следует иметь в виду следующее. Увольнение по этому основанию допустимо при условии, что несоответствие гражданского служащего замещаемой должности вследствие его недостаточной квалификации подтверждено результатами аттестации, проведенной в порядке, предусмотренном соответствующими нормативными правовыми актами: ст. 48 Закона, Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110, правовым актом государственного органа о проведении аттестации.

Учитывая указанное обстоятельство, представитель нанимателя не вправе расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим по названному основанию, если в отношении этого гражданского служащего аттестация не проводилась либо аттестационная комиссия пришла к выводу о соответствии его занимаемой должности. При рассмотрении в судах дел этой категории выводы аттестационной комиссии о деловых качествах гражданского служащего подлежат оценке в совокупности с другими доказательствами по делу (п. 31 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

Несоответствие замещаемой должности гражданской службы по состоянию здоровья и вследствие недостаточной квалификации не должно вменяться в вину гражданскому служащему, поскольку состояние здоровья и недостаточная квалификация могут объективно препятствовать надлежащему исполнению возложенных на него служебных обязанностей.

В связи с этим в ч. 2 комментируемой статьи применительно к увольнению с гражданской службы по указанному основанию (п. 1 ч. 1 комментируемой статьи) сказано, что увольнение допускается, если невозможно перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы.

Неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание, может быть основанием для увольнения гражданского служащего с гражданской службы по п. 2 ч. 1 комментируемой статьи.

Неоднократным неисполнением должностных обязанностей можно считать повторное неисполнение этих обязанностей гражданским служащим, уже имеющим дисциплинарное взыскание. При этом данное взыскание должно быть неснятым и непогашенным, поскольку если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания (ч. 8 ст. 58 Закона).

К дисциплинарным взысканиям относятся замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии (ст. 57 Закона). Если на гражданского служащего было наложено взыскание, не предусмотренное Законом (например, строгий выговор), то увольнение по данному основанию может быть признано незаконным.

Данное основание увольнения должно применяться с учетом положений, установленных в Постановлении Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 применительно к увольнению по аналогичному основанию, предусмотренному ТК. В указанном Постановлении отмечено, что при разрешении споров лиц, уволенных за неоднократное неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей, следует учитывать, что работодатель вправе расторгнуть трудовой договор по данному основанию при условии, что к работнику ранее было применено дисциплинарное взыскание и на момент повторного неисполнения им без уважительных причин трудовых обязанностей оно не снято и не погашено.

Применение к работнику нового дисциплинарного взыскания, в том числе и увольнение за неоднократное неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей, допустимо также, если неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжалось, несмотря на наложение дисциплинарного взыскания. Необходимо иметь в виду, что работодатель вправе применить к работнику дисциплинарное взыскание и тогда, когда он до совершения проступка подал заявление о расторжении трудового договора по своей инициативе, поскольку трудовые отношения в данном случае прекращаются

лишь по истечении срока предупреждения об увольнении (п. 33 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

По делам о восстановлении на работе лиц, уволенных за неоднократное неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей по п. 5 ст. 81 ТК, на работодателя возлагается обязанность представить доказательства, свидетельствующие о том, что:

1) совершенное работником нарушение, явившееся поводом к увольнению, в действительности имело место и могло являться основанием для расторжения трудового договора;

2) работодателем были соблюдены предусмотренные ч. 3 и 4 ст. 193 ТК (п. 4 и 5 ст. 58 Закона) сроки для применения дисциплинарного взыскания.

При этом следует иметь в виду, что:

а) месячный срок для наложения дисциплинарного взыскания необходимо исчислять со дня обнаружения проступка;

б) днем обнаружения проступка, с которого начинается течение месячного срока, считается день, когда лицу, которому по службе подчинен работник, стало известно о совершении проступка, независимо от того, наделено ли оно правом наложения дисциплинарных взысканий;

в) в месячный срок для применения дисциплинарного взыскания не засчитывается время болезни работника, пребывания его в отпуске. Применительно к гражданскому служащему в этот срок не засчитывается период временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки;

г) к отпуску, прерывающему течение месячного срока, следует относить все отпуска, предоставляемые работодателем в соответствии с действующим законодательством, в том числе ежегодные (основные и дополнительные) отпуска, отпуска в связи с обучением в учебных заведениях, отпуска без сохранения заработной платы (п. 34 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

При рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, уволенного за неоднократное неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей по п. 5 ст. 81 ТК, или об оспаривании дисциплинарного взыскания судам рекомендовано учитывать, что неисполнением работником без уважительных причин трудовых обязанностей является неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей (нарушение требований законодательства, обязательств по трудовому договору, правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, положений, приказов работодателя, технических правил и т.п.). Применительно к гражданской службе это неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей, возложенных на гражданского служащего служебным контрактом, должностным регламентом, служебным распорядком государственного органа.

Если п. 2 ч. 1 комментируемой статьи предусматривает увольнение в случае неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, то п. 3 ч. 1 содержит основание увольнения за однократное грубое нарушение гражданским служащим должностных обязанностей. Этим пунктом предусмотрен исчерпывающий перечень грубых нарушений должностных обязанностей, дающих основание для расторжения служебного контракта с гражданским служащим по п. 3 ч. 1 комментируемой статьи, и этот перечень не подлежит расширительному толкованию.

Согласно п. 38 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 при рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, уволенного по аналогичной норме ТК (п. 6 ст. 81 ТК), работодатель обязан представить доказательства, свидетельствующие о том, что работник совершил одно из грубых нарушений трудовых обязанностей, указанных в этом пункте. Грубыми нарушениями гражданским служащим должностных обязанностей являются:

1) прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня) (подп. "а" п. 3 ч. 1 комментируемой статьи). Увольнение по этому основанию, в частности, может быть произведено:

а) за невыход на службу без уважительных причин, т.е. отсутствие на службе в течение всего служебного дня независимо от его продолжительности;

б) за отсутствие гражданского служащего на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня;

в) за оставление службы без уважительной причины гражданским служащим, заключившим служебный контракт на неопределенный срок, без предупреждения представителя нанимателя о расторжении служебного контракта, а равно и до истечения двухнедельного срока предупреждения (ч. 1 ст. 36 Закона);

г) за оставление службы без уважительной причины гражданским служащим, заключившим служебный контракт на определенный срок, до истечения срока контракта либо до истечения срока предупреждения о досрочном его расторжении (ст. 35 и ч. 1 ст. 36 Закона);

д) за самовольное использование дней отгулов, а также за самовольный уход в отпуск (основной, дополнительный). При этом необходимо учитывать, что не является прогулом использование гражданским служащим дней отдыха в случае, если представитель нанимателя в нарушение предусмотренной законом обязанности отказал в их предоставлении и время использования гражданским служащим таких дней не зависело от усмотрения представителя нанимателя (например, отказ гражданскому служащему, являющемуся донором, в предоставлении в соответствии с ч. 4 ст. 186 ТК дня отдыха непосредственно после каждого дня сдачи крови и ее компонентов) (п. 39 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

Не может считаться обоснованным увольнение гражданского служащего за прогул в связи с его отказом приступить к исполнению должностных обязанностей по должности, на которую он переведен незаконно. При рассмотрении в судах дел, связанных с аналогичными нормами ТК (о восстановлении на работе лица, переведенного на другую работу и уволенного за прогул в связи с отказом приступить к ней) работодатель обязан представить доказательства, свидетельствующие о законности самого перевода. В случае признания перевода незаконным увольнение за прогул не может считаться обоснованным и работник подлежит восстановлению на прежней работе (п. 40 Постановления).

Применительно к разрешению спора о восстановлении на работе лица, уволенного за длительный прогул, и взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула Пленумом Верховного Суда РФ установлено, что если в суде выясняется, что отсутствие на рабочем месте было вызвано неуважительной причиной (т.е. был совершен прогул), но работодателем нарушен порядок увольнения, суду при удовлетворении заявленных требований необходимо учитывать, что средний заработок восстановленному работнику в таких случаях может быть взыскан не с первого дня невыхода на работу, а со дня издания приказа об увольнении, поскольку только с этого времени прогул является вынужденным (п. 41 Постановления);

2) появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения (подп. "б" п. 3 ч. 1 комментируемой статьи). По этому основанию могут быть уволены гражданские служащие, находившиеся в служебное время в месте выполнения должностных обязанностей в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. При этом не имеет значения, отстранялся ли гражданский служащий от замещаемой должности (не допускался ли к исполнению должностных обязанностей) в связи с указанным состоянием.

Увольнение по этому основанию может последовать и тогда, когда гражданский служащий в служебное время находился в таком состоянии не на своем служебном месте, но на территории государственного органа, в котором он замещает должность гражданской службы, или другого государственного органа либо он находился на территории объекта, где по поручению представителя нанимателя должен был выполнять служебные обязанности.

Состояние алкогольного либо наркотического или иного токсического опьянения может быть подтверждено как медицинским заключением, так и другими видами доказательств, которые должны быть соответственно оценены судом (п. 42 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2);

3) разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей (подп. "в" п. 3 ч. 1 комментируемой статьи). Увольнение по данному основанию возможно в том случае, если, во-первых, сведения, которые гражданский служащий разгласил, в соответствии с законодательством относятся к государственной, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайне и, во-вторых, данные сведения стали известны гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В п. 43 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 применительно к аналогичному основанию увольнения, установленному ТК, определено, что в случае оспаривания работником увольнения по подп. "в" п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК работодатель обязан представить доказательства того, что сведения, которые работник разгласил, в соответствии с законодательством относятся к государственной, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайне, данные сведения стали известны работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей и он принял на себя обязательство не разглашать такие сведения.

Обязанность 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, относится к основным обязанностям гражданского служащего (п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона). Эта обязанность вытекает из статуса гражданского служащего. Поэтому независимо от того, предусмотрена ли эта обязанность в служебном контракте или должностном регламенте гражданского служащего, невыполнение ее может повлечь увольнение гражданского служащего по данному основанию.

Можно отметить, что формулировка аналогичного основания увольнения, предусмотренного ТК, изменилась. В этой формулировке появилось отдельное упоминание разглашения персональных данных другого работника как основания увольнения.

Применительно к гражданским служащим (к примеру, работникам кадровых служб) разглашение персональных данных другого гражданского служащего также может рассматриваться как основание для увольнения. Это связано с тем, что персональные данные, внесенные в личные дела гражданских служащих, иные сведения, содержащиеся в личных делах гражданских служащих, относятся к сведениям конфиденциального характера (за исключением сведений, которые в установленных федеральными законами случаях могут быть опубликованы в средствах массовой информации), а в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, - к сведениям, составляющим государственную тайну (п. 11 Положения о персональных данных госслужащего);

4) совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях (подп. "г" п. 3 ч. 1 комментируемой статьи).

В разъяснении Пленума ВС РФ применительно к рассмотрению дел о восстановлении на работе лиц, уволенных по аналогичному основанию, предусмотренному ТК (подп. "г" п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК), судам предписано учитывать, что по этому основанию могут быть уволены работники, совершившие хищение (в том числе мелкое) чужого имущества, растрату, умышленное его уничтожение или повреждение, при условии, что указанные неправомерные действия были совершены ими по месту работы и их вина установлена вступившим в законную силу приговором суда либо постановлением органа, уполномоченного на применение административных взысканий.

В качестве чужого имущества следует расценивать любое имущество, не принадлежащее данному работнику, в частности имущество, принадлежащее работодателю, другим работникам, а также лицам, не являющимся работниками данной организации.

Установленный месячный срок для применения такой меры дисциплинарного взыскания исчисляется со дня вступления в законную силу приговора суда либо постановления органа, уполномоченного на применение административных взысканий (п. 44 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

Хищение чужого имущества признается мелким, если его стоимость не превышает 1 МРОТ, установленный законодательством РФ. Мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ч. 2 - 4 ст. 158, ч. 2 и 3 ст. 159 и ч. 2 и 3 ст. 160 УК, влечет административную ответственность в соответствии со ст. 7.27 КоАП. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных этой статьей, рассматривают судьи (ст. 23.1 КоАП).

Увольнение по данному основанию не может быть произведено, если постановление на применение административного взыскания вынес орган, не уполномоченный на применение таких взысканий.

В этой связи следует отметить, что Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ в соответствующее основание расторжения трудового договора, предусмотренное подп. "г" п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК, внесено уточнение. В частности, определено, что хищение и иные предусмотренные этим основанием увольнения правонарушения должны быть установлены приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В подобном уточнении нуждается и подп. "г" п. 3 ч. 1 комментируемой статьи;

5) нарушение гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий (подп. "д" п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона). Гражданский служащий может быть уволен по этому основанию, только если нарушение им требований охраны труда повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий (например, угрозу пожара, взрыва, аварии и т.д.).

Следует отметить, что Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ изменена формулировка соответствующего основания расторжения трудового договора, предусмотренного подп. "д" п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК. В частности, определено, что нарушение работником требований охраны труда должно быть установлено комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда.

В связи с этим представляется, что для применения данного основания увольнения гражданских служащих также требуется соблюдение дополнительного условия в виде установления компетентным должностным лицом или органом, уполномоченным рассматривать

дела о соответствующих административных правонарушениях, факта нарушения гражданским служащим требований охраны труда.

Основанием увольнения по п. 4 ч. 1 комментируемой статьи является совершение виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя.

По данному основанию может быть уволен только гражданский служащий, непосредственно обслуживающий денежные или товарные ценности (прием, хранение, транспортировка, распределение и т.п.). Применение этого основания увольнения возможно лишь при условии, что гражданским служащим совершены такие виновные действия, которые дают основание для утраты доверия к нему со стороны представителя нанимателя.

При установлении в предусмотренном законом порядке факта совершения хищения, взяточничества и иных корыстных правонарушений эти гражданские служащие могут быть уволены по основанию утраты к ним доверия и в том случае, когда указанные действия не связаны с их службой (см. п. 45 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

Если виновные действия, дающие основание для утраты доверия, совершены гражданским служащим по месту службы и в связи с исполнением им должностных обязанностей, то он может быть уволен с гражданской службы по данному основанию при условии соблюдения порядка применения дисциплинарных взысканий, установленного ст. 58 Закона.

Увольнение по данному основанию может быть произведено и в случае, когда виновные действия, дающие основание для утраты доверия, совершены гражданским служащим не по месту службы и не в связи с исполнением им должностных обязанностей. В этом случае увольнение не является мерой дисциплинарного взыскания, применение которой обусловлено сроками, установленными Законом, так как в силу ч. 1 ст. 57 дисциплинарные взыскания применяются только за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Вместе с тем Пленум Верховного Суда РФ рекомендовал судам при рассмотрении дел о восстановлении на работе лиц, уволенных по этому основанию, принимать во внимание время, истекшее с момента совершения виновных действий работником, к которому утрачено доверие, его последующее поведение и другие конкретные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора (п. 47 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

Согласно ч. 5 ст. 81 ТК увольнение работника по основанию, связанному с утратой доверия, в случаях, когда виновные действия, дающие основания для утраты доверия, совершены работником вне места работы или по месту работы, но не в связи с исполнением им трудовых обязанностей, не допускается позднее одного года со дня обнаружения проступка работодателем.

В случае принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа, этот гражданский служащий может быть уволен по п. 5 ч. 1 комментируемой статьи.

Увольнение по данному основанию допустимо лишь в отношении гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории "руководители" и при условии, что им было принято необоснованное решение, которое повлекло за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу государственного органа.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 48 Постановления от 17 марта 2004 г. N 2 применительно к аналогичным положениям ТК разъяснил, что, решая вопрос о том, являлось ли принятое решение необоснованным, необходимо учитывать, наступили ли названные неблагоприятные последствия именно в результате принятия этого решения и можно ли было их избежать в случае принятия другого решения. При этом, если ответчик (работодатель) не представит доказательств, подтверждающих наступление неблагоприятных последствий (нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа), увольнение по данному основанию не может быть признано законным.

Согласно п. 6 ч. 1 комментируемой статьи основанием увольнения с гражданской службы может быть однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ.

Данное основание увольнения применимо только в отношении гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории "руководители".

В качестве грубого нарушения должностных обязанностей указанным гражданским служащим может расцениваться неисполнение возложенных на него служебным контрактом и должностным регламентом обязанностей, которое повлекло причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ. Указанное основание увольнения гражданского

служащего связано с грубым нарушением обязанностей, т.е. его действия вытекли из его служебных полномочий и были связаны с осуществлением прав и обязанностей, которыми это лицо наделено в силу занимаемой должности.

Применительно к аналогичным положениям ТК в п. 49 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 разъяснено, что вопрос о том, являлось ли допущенное нарушение грубым, решается судом с учетом конкретных обстоятельств каждого дела. При этом обязанность доказать, что такое нарушение в действительности имело место и носило грубый характер, лежит на работодателе.

Если действия (бездействие) гражданского служащего не повлекли причинения вреда государственному органу и (или) нарушения законодательства РФ, а также если отсутствует причинная связь между нарушением (неисполнением) гражданским служащим своих должностных обязанностей и причиненным государственному органу вредом, то применение данного основания увольнения будет необоснованным.

Вред, причиненный государственному органу, может выражаться в причинении не только материального, но и иного вреда: в нарушении конституционных прав и свобод граждан, подрыве авторитета органов государственной власти, создании помех и сбоев в их работе, нанесении ущерба национальным интересам и международному престижу государства и др.

Сравнение норм, предусмотренных п. 6 ч. 1, с основанием увольнения, предусмотренным п. 5 ч. 1 комментируемой статьи, показывает, что оба основания увольнения могут быть применены к одной категории гражданских служащих. Однако увольнение по п. 6 ч. 1 может быть произведено за однократное грубое нарушение гражданским служащим своих должностных обязанностей, при наличии указанных в этой норме последствий, сформулированных достаточно широко, а по п. 5 ч. 1 - в случае принятия гражданским служащим необоснованного решения, повлекшего за собой последствия материального характера.

Предоставление гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта - основание для увольнения по п. 7 ч. 1 комментируемой статьи.

В ч. 2 ст. 26 Закона предусмотрен перечень документов, которые гражданин, поступающий на гражданскую службу, предъявляет представителю нанимателя при заключении служебного контракта (собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы, паспорт, трудовую книжку, документ об образовании и др.). Согласно ч. 3 ст. 26 в отдельных случаях при заключении служебного контракта может предусматриваться необходимость предъявления и иных документов.

Если правила заключения служебного контракта были нарушены по вине самого гражданского служащего вследствие представления им подложных документов или заведомо ложных сведений, то служебный контракт с таким гражданским служащим расторгается по данному основанию. Например, гражданский служащий, который представил подложный документ о наличии высшего профессионального образования при назначении на должность, требующую такого образования, может быть уволен по этому основанию.

В том случае, если имеет место нарушение установленных Законом N 79-ФЗ или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, этим нарушением исключается возможность замещения должности гражданской службы и допущено это нарушение не по вине гражданского служащего, то гражданский служащий может быть уволен по п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона. Согласно ч. 2 ст. 40 Закона такому гражданскому служащему выплачивается месячное денежное содержание.

К примеру, гражданин в силу добросовестного заблуждения представил документ, которым удостоверяется завершение высшего профессионального образования, выданный ему негосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования, не имевшим лицензии на реализацию образовательных программ высшего профессионального образования и государственной аккредитации по соответствующим направлениям подготовки (специальностям). В этом случае увольнение может быть произведено по п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона. Увольнение по данному основанию будет законным при условии, что факт представления подложных документов или заведомо ложных сведений действительно имел место и этот факт установлен с соблюдением правил проверки документов, установленных законом.

При прекращении допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям, гражданский служащий может быть уволен по п. 8 ч. 1 комментируемой статьи. Гражданский служащий может быть уволен по данному основанию, если, во-первых, прекращен его доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, и, во-вторых, исполнение должностных обязанностей по замещаемой им должности требует допуска к таким сведениям.

Согласно ч. 2 ст. 23 Закона РФ "О государственной тайне" прекращение допуска должностного лица или гражданина к государственной тайне является дополнительным

основанием для расторжения с ним трудового договора (контракта), если такие условия предусмотрены в трудовом договоре (контракте).

В соответствии со ст. 22 и 23 указанного Закона допуск гражданского служащего к государственной тайне может быть прекращен по решению руководителя органа государственной власти в случаях:

1) расторжения с ним трудового договора (контракта) в связи с проведением организационных и (или) штатных мероприятий;

2) однократного нарушения им взятых на себя предусмотренных трудовым договором (контрактом) обязательств, связанных с защитой государственной тайны;

3) возникновения таких обстоятельств, являющихся основанием для отказа должностному лицу или гражданину в допуске к государственной тайне, как:

а) признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным или рецидивистом, нахождение его под судом или следствием за государственные и иные тяжкие преступления, наличие у него неснятой судимости за эти преступления;

б) наличие у него медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области здравоохранения и социального развития (см. комментарий к ст. 26);

в) постоянное проживание его самого и (или) его близких родственников за границей и (или) оформление указанными лицами документов для выезда на постоянное жительство в другие государства;

г) уклонение его от проверочных мероприятий и (или) сообщение им заведомо ложных анкетных данных.

Прекращение допуска к государственной тайне не освобождает должностное лицо или гражданина от взятых ими обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственную тайну.

Решение администрации о прекращении допуска должностного лица или гражданина к государственной тайне и расторжении на основании этого с ним трудового договора (контракта) может быть обжаловано в вышестоящую организацию или в суд.

Следует отметить, что Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ рассматриваемое основание увольнения исключено из перечня оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя (ст. 81 ТК) и включено в число оснований прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (п. 10 ч. 1 ст. 83 ТК). Такое решение обусловлено, видимо, необходимостью более четко разграничить основания прекращения трудового договора в зависимости от наличия или отсутствия инициативы работодателя в таком прекращении.

Кроме того, ТК в отличие от Закона N 79-ФЗ предусматривает возможность прекращения трудового договора по основанию, связанному с прекращением допуска к государственной тайне (если выполняемая работа требует такого допуска), с невозможностью перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности, а если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором, то и в других местностях.

Предусмотренный ч. 1 комментируемой статьи перечень оснований увольнения по инициативе представителя нанимателя не является исчерпывающим. Согласно включенному в нее п. 9 гражданский служащий может быть уволен с гражданской службы в иных случаях, предусмотренных данным Законом и другими федеральными законами. Это положение Закона означает также, что законами субъектов РФ не могут устанавливаться основания увольнения гражданских служащих, в том числе по инициативе представителя нанимателя.

2. Частью 2 комментируемой статьи предусмотрена гарантия гражданским служащим применительно к увольнению с гражданской службы по п. 1 ч. 1 комментируемой статьи (в связи с несоответствием гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением или вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации). В частности, увольнение по этому основанию допускается, если невозможно перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы.

Если гражданский служащий был уволен по п. 1 ч. 1 комментируемой статьи и он оспаривает это увольнение в суде, то представитель нанимателя обязан представить доказательства, свидетельствующие о том, что тот отказался от перевода на иную должность гражданской службы либо представитель нанимателя не имел возможности (например, в связи с отсутствием вакантных должностей) перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность

гражданской службы в этом же государственном органе (п. 31 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

3. Частью 3 комментируемой статьи установлен запрет на освобождение гражданского служащего от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в отпуске. При этом не имеет значения, в каком отпуске находится гражданский служащий - в ежегодном оплачиваемом отпуске, в учебном отпуске, в отпуске без сохранения денежного содержания и т.д.

Если, злоупотребляя правом, работник скрыл факт временной нетрудоспособности на время его увольнения с работы, то суд может отказать в удовлетворении его иска о восстановлении на работе (изменив при этом по просьбе работника, уволенного в период временной нетрудоспособности, дату увольнения), поскольку в указанном случае работодатель не должен отвечать за неблагоприятные последствия, наступившие вследствие недобросовестных действий со стороны работника (п. 27 Постановления).

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. "а" - "г" п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 комментируемой статьи является дисциплинарным взысканием, которое может быть применено представителем нанимателя за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Увольнение по этим основаниям возможно с соблюдением порядка применения дисциплинарных взысканий, установленного ст. 58 Закона.

В частности, увольнение гражданского служащего за неоднократное неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей (если он имеет дисциплинарное взыскание), за однократное грубое нарушение должностных обязанностей (прогул, появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей, за совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях), а также за принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа, или однократное грубое нарушение им своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ, является мерой дисциплинарного взыскания.

Увольнение по указанным основаниям допускается не позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного проступка, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу (см. п. 52 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2).

В соответствии с п. 16 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей при расторжении трудового договора по инициативе работодателя в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующий пункт ст. 81 ТК. Данная статья ТК предусматривает основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя.

Специальных правил заполнения трудовых книжек гражданских служащих не имеется. При увольнении гражданских служащих по инициативе представителя нанимателя в трудовой книжке должна содержаться ссылка на соответствующий пункт ч. 1 комментируемой статьи, поскольку эта статья аналогична ст. 81 ТК, содержащей основания увольнения по инициативе работодателя. В акте государственного органа об увольнении гражданского служащего по основаниям, предусмотренным ч. 1 комментируемой статьи, также ссылка дается на эту статью, а не на ст. 33 Закона.

4. Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, следуя ч. 4 комментируемой статьи, обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров. Стоит заметить, что использование служебного удостоверения, подлежащего сдаче, может повлечь юридическую ответственность.

Статья 38. Информирование выборного профсоюзного органа при расторжении служебного контракта

Комментарий к статье 38

Из смысла комментируемой статьи следует, что представитель нанимателя должен в письменной форме информировать выборный профсоюзный орган, образованный в данном государственном органе, о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона (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 при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы). Такой вывод напрашивается, поскольку указанная обязанность представителя нанимателя должна быть выполнена не позднее, чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Обязанность представителя нанимателя в письменной форме информировать выборный профсоюзный орган, образованный в данном государственном органе, о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим носит уведомительный характер и не создает никаких дополнительных обязательств ни для представителя нанимателя, ни для выборного профсоюзного органа.

Закон ничего не говорит о том, как должен поступить выборный профсоюзный орган данного государственного органа, получивший такую информацию, и обязан ли представитель нанимателя учитывать мнение профсоюзного органа по вопросу о расторжении служебного контракта с гражданским служащим. Исходя из содержания комментируемой статьи, следует констатировать, что она не влечет за собой каких-либо правовых последствий ни для профсоюзного органа, ни для представителя нанимателя в отличие от правил, установленных трудовым законодательством для случаев расторжения трудовых договоров по инициативе работодателя (ст. 82 и 373 ТК).

Норма имеет направленность на реализацию в сфере гражданской службы общего права профессиональных союзов принимать участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, высвобождаемых в результате реорганизации или ликвидации организации, осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости (ч. 1 ст. 12 Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"). В связи с этим, исходя из общего смысла комментируемой статьи, можно полагать, что профсоюзный орган, избранный профсоюзной организацией государственного органа, вправе принимать соответствующие меры профсоюзного реагирования в целях соблюдения трудовых прав и защиты профессиональных интересов гражданских служащих, являющихся ее членами.

Статья 39. Прекращение и приостановление служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон

Комментарий к статье 39

В комментируемой статье указаны, во-первых, основания приостановления служебного контракта, при котором гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы, но остается в соответствующем реестре гражданских служащих и включается в кадровый резерв, и, во-вторых, основания прекращения служебного контракта, освобождения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. Основания приостановления служебного контракта и его прекращения объединены нормами комментируемой статьи в связи с тем, что эти основания являются обстоятельствами, не зависящими от воли сторон служебного контракта.

1. Согласно ч. 1 комментируемой статьи служебный контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв по следующим основаниям.

Во-первых, в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Согласно ст. 22 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" призыву на военную службу подлежат:

а) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе;

б) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, окончившие государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленные в запас с присвоением воинского звания офицера.

Призыв граждан на военную службу осуществляется на основании указов Президента РФ.

Призыв на военную службу граждан, не пребывающих в запасе, осуществляется два раза в год с 1 апреля по 30 июня и с 1 октября по 31 декабря на основании указов Президента РФ, за некоторыми исключениями (например, граждане, проживающие в отдельных районах Крайнего Севера или отдельных местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, призываются на военную службу с 1 мая по 30 июня или с 1 ноября по 31 декабря. Перечень указанных районов и местностей, а также сроки призыва на военную службу граждан, проживающих в этих районах и местностях, определяются Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ). Призыв на военную службу граждан, зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера, осуществляется в сроки, устанавливаемые Президентом РФ (ст. 25 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе").

Оповещение призывников о явке на медицинское освидетельствование, заседание призывной комиссии или для отправки в воинскую часть для прохождения военной службы осуществляется повестками военного комиссариата. Вручение повесток призывникам производится под роспись работниками военного комиссариата (органов местного самоуправления поселений и органов местного самоуправления городских округов на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты) или по месту работы (учебы) призывника руководителями, другими должностными лицами (работниками) организаций, как правило, не позднее чем за три дня до срока, указанного в повестке. Оповещение призывников осуществляется на протяжении всего периода подготовки и проведения мероприятий, связанных с призывом на военную службу. Вызову на медицинское освидетельствование и заседание призывной комиссии подлежат все призывники, кроме имеющих отсрочку от призыва.

Призывнику, в отношении которого принято решение о призыве на военную службу, вручается повестка о явке его в назначенный срок в военный комиссариат для отправки к месту прохождения военной службы (п. 6, 7 и 16 Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства от 11 ноября 2006 г. N 663 <1>). Указанная повестка является основанием для приостановления служебного контракта с гражданским служащим и освобождения его от замещаемой должности гражданской службы. Призванный на военную службу гражданский служащий приобретает статус военнослужащего по призыву, остается при этом в соответствующем реестре гражданских служащих и включается в кадровый резерв.

<1> СЗ РФ. 2006. N 47. Ст. 4894.

На альтернативную гражданскую службу направляются граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, которые не пребывают в запасе, имеют право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (т.е. если несение военной службы противоречит убеждениям или вероисповеданию гражданина либо если гражданин относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйство и занимается традиционными промыслами), лично подали заявление в военный комиссариат о желании заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой и в отношении которых призывной комиссией принято соответствующее решение (ст. 2 и 3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе" (в ред. от 6 июля 2006 г.) <1>).

<1> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3030; 2004. N 35. Ст. 3607; 2006. N 1. Ст. 22, N 29. Ст. 3122.

Гражданин, направляемый на альтернативную гражданскую службу, является в военный комиссариат в срок, указанный в повестке военного комиссариата, и получает под роспись предписание для убытия к месту прохождения альтернативной гражданской службы. Гражданин обязан явиться к месту прохождения альтернативной гражданской службы в указанные в предписании сроки (ст. 14 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе").

На основании предписания для убытия к месту прохождения альтернативной гражданской службы гражданский служащий должен быть освобожден от замещаемой должности, а служебный контракт с ним должен быть приостановлен.

Согласно п. 39 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г. N 256 (в ред. от 17 февраля 2007 г.) <1>, по прибытии в организацию для прохождения альтернативной гражданской службы гражданин

предъявляет работодателю в числе других документов также трудовую книжку. Поэтому при освобождении гражданского служащего от замещаемой должности на основании предписания для убытия к месту прохождения альтернативной гражданской службы с ним должен быть произведен полный расчет и ему должна быть выдана трудовая книжка.

<1> СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2309; 2007. N 9. Ст. 1087.

Согласно ч. 4 комментируемой статьи если в течение трех месяцев после прекращения обстоятельств, предусмотренных п. 1, 3 и 4 ч. 1 комментируемой статьи, гражданский служащий не назначен на должность гражданской службы, то служебный контракт подлежит прекращению, а сам он увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих.

Таким образом, если после увольнения с военной службы или с альтернативной гражданской службы гражданский служащий не будет в течение трех месяцев назначен на должность гражданской службы, то он увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих. Важно отметить, что в этой норме речь идет о гражданском служащем, т.е. у указанных лиц сохраняется статус гражданского служащего, а служебный контракт с ними приостановлен, "заморожен".

Для практической реализации этой нормы требуется, чтобы гражданский служащий после увольнения с военной службы или с альтернативной гражданской службы обратился в государственный орган с просьбой вновь назначить его на должность гражданской службы. При этом ч. 4 комментируемой статьи предполагает право гражданского служащего на возобновление действия служебного контракта, т.е. право быть назначенным на прежнюю или равноценную должность гражданской службы. Срок действия данного права ограничен тремя месяцами. Если в течение этого срока гражданский служащий не назначен на должность гражданской службы, то он увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих.

Однако реализовать эту норму будет сложно, если после увольнения с военной службы или с альтернативной гражданской службы гражданский служащий не обратится в государственный орган. Закон не возлагает на гражданского служащего обязанности сообщить в государственный орган о намерении продолжить гражданскую службу или прекратить ее. Таким образом, для практической реализации этой нормы требуется получение информации из военного комиссариата относительно того, уволен ли гражданский служащий с военной службы или с альтернативной гражданской службы, и если уволен, то с какой даты.

Согласно п. 56 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы гражданин подлежит увольнению с альтернативной гражданской службы не только по истечении срока альтернативной гражданской службы, но и в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе или ограниченно годным к военной службе, в связи с осуществлением им полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также в связи с избранием его депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), депутатом представительного органа местного самоуправления, главой муниципального образования и осуществлением указанных полномочий на постоянной основе, в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении гражданину наказания в виде лишения свободы.

В соответствии с приказом должностного лица в день увольнения (последний день работы) гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, работодатель расторгает с ним срочный трудовой договор, производит полный расчет, выдает ему под роспись трудовую книжку и учетную карту с произведенными в них в установленном порядке записями.

Следует отметить также, что ч. 4 комментируемой статьи корреспондирует положениям п. 5 ст. 23 Федерального закона "О статусе военнослужащих", которым предусмотрено, что гражданам, уволенным с военной службы, работавшим до призыва (поступления) на военную службу в государственных организациях, сохраняется в течение трех месяцев после увольнения с военной службы право на поступление на работу в те же организации, а за проходившими военную службу по призыву (в том числе и за офицерами, призванными на военную службу в соответствии с Указом Президента РФ) - также право на должность не ниже занимаемой до призыва на военную службу.

Аналогичная норма предусмотрена также ч. 4 ст. 19 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", согласно которой за гражданином, работавшим до направления на альтернативную гражданскую службу в государственной или муниципальной организации, в течение трех месяцев после его увольнения с альтернативной гражданской службы сохраняется право поступления на работу в ту же организацию и на ту же должность, а при ее отсутствии - на другую равноценную работу (должность) в той же или с согласия работника другой организации.

Во-вторых, в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда. Восстановление на службе гражданского служащего, ранее замещавшего должность гражданской службы, является основанием для приостановления служебного контракта с гражданским служащим, занимающим эту должность, при условии, что решение о восстановлении на службе вынес суд.

Если, к примеру, представитель нанимателя признал незаконным свое решение об увольнении гражданского служащего и восстановил его на службе, то в отношении гражданского служащего, занимающего должность восстановленного на службе гражданского служащего, не может быть принято решение об освобождении от замещаемой должности гражданской службы и о приостановлении служебного контракта.

Согласно ч. 3 комментируемой статьи прекращение служебного контракта по основанию, указанному в п. 2 ч. 1, допускается с письменного согласия гражданского служащего, если невозможно в течение шести месяцев предоставить ему для замещения иную должность гражданской службы.

Поскольку Закон не предусматривает для гражданского служащего, освобожденного от замещаемой должности гражданской службы по данному основанию, никаких гарантий, связанных с сохранением денежного содержания, то, как и в случае с гражданским служащим, призванным на военную службу или направленным на альтернативную гражданскую службу, с ним должен быть произведен полный расчет и ему должна быть выдана трудовая книжка.

При этом следует, видимо, признать, что у гражданского служащего в течение шести месяцев после освобождения от занимаемой должности имеется право на внеконкурсное предоставление ему для замещения иной должности гражданской службы, поскольку он остается в реестре гражданских служащих и включен в кадровый резерв.

Приостановление служебного контракта в данном случае не вполне логично, поскольку для продолжения служебных отношений требуется назначить гражданского служащего на иную должность гражданской службы и, соответственно, заключить с ним новый контракт.

Не совсем понятен правовой механизм реализации нормы о прекращении служебного контракта в случае, если в течение шести месяцев гражданскому служащему не предоставлена для замещения иная должность гражданской службы и при этом не будет письменного согласия гражданского служащего на такое прекращение.

Данная норма не содержит указания и относительно того, остается ли гражданский служащий в соответствующем реестре гражданских служащих и в кадровом резерве по истечении шести месяцев после освобождения от занимаемой должности.

Указанные положения Закона требуют нормативного урегулирования.

В-третьих, в связи с избранием или назначением гражданского служащего на выборную должность в государственный орган, избранием его на выборную должность в орган местного самоуправления либо избранием его на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

Выборные должности в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ подпадают под определение государственных должностей (депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и др.). Выборные должности в органах местного самоуправления подпадают под понятие муниципальных должностей - должностей депутатов (членов представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения), выборных должностных лиц местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах), членов выборного органа местного самоуправления (выборных должностных лиц органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах) (см. ст. 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Следует отметить, что в п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона гражданскому служащему запрещается замещать должность гражданской службы в случае:

- а) избрания или назначения на государственную должность;
- б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
- в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

В связи с этим даже в случае избрания на выборную должность в государственном органе, органе местного самоуправления, занимаемую на непостоянной (нштатной) основе, гражданский служащий должен освободить занимаемую им должность гражданской службы, поскольку совмещение указанных должностей не допускается статусом гражданского служащего.

С другой стороны, аналогичный запрет замещать должности гражданской службы предусмотрен законами о статусе выборных должностных лиц. Так, согласно п. "б" ч. 2 ст. 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" депутат Государственной Думы не вправе находиться на государственной или муниципальной службе. Выборные должностные лица местного самоуправления не могут занимать должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы (ч. 6 ст. 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Согласно ч. 6 ст. 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" после определения результатов выборов соответствующая избирательная комиссия извещает об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом, выборным должностным лицом, после чего он обязан в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей. Если зарегистрированный кандидат, признанный избранным по результатам голосования за список кандидатов, не выполнит указанное требование, он исключается из списка кандидатов, а его депутатский мандат передается другому зарегистрированному кандидату в порядке, предусмотренном законом.

Таким образом, при избрании на выборную должность в государственном органе, органе местного самоуправления (в том числе занимаемую на непостоянной (нештатной) основе) гражданский служащий должен быть освобожден от должности гражданской службы по данному основанию, с ним должен быть произведен полный расчет и ему должна быть выдана трудовая книжка.

Лица, избранные на выборные должности в государственные органы РФ и государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, осуществляют свои полномочия на указанных должностях не по служебному контракту или трудовому договору, а в силу акта избрания. Правовое положение этих лиц, их права и обязанности определяются специальными законами. Гарантии, предоставляемые указанным лицам в период исполнения ими полномочий по выборной должности, не относятся к предмету регулирования ни законодательства о гражданской службе, ни трудового законодательства и в данном комментарии не отражены.

Однако законами о статусе указанных лиц могут предусматриваться гарантии иного рода, предоставляемые после окончания полномочий по выборной должности и связанные с последующим трудоустройством, вопросами учета периода замещения выборной должности в трудовом стаже и т.д. Так, ст. 25 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусмотрены гарантии трудовых прав члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы, работавшим до избрания (назначения) членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы по трудовому договору, после прекращения их полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии - другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации.

Реализация этого права члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, прекративших свои полномочия, не означает, что гражданский служащий, принятый по служебному контракту, заключенному без ограничения срока полномочий, на должность, ранее занимаемую указанным выборным лицом, подлежит увольнению. Напротив, этот гражданский служащий не может быть освобожден от занимаемой должности по п. 1 ч. 1 комментируемой статьи. Если должность, занимаемая членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы до избрания, окажется после прекращения их полномочий не вакантной, они имеют право претендовать лишь на равноценную должность.

Согласно ст. 26 Федерального закона "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" профсоюзным работникам, освобожденным от работы в организации вследствие избрания (делегирувания) на выборные должности в профсоюзные органы, предоставляется после окончания срока их полномочий прежняя работа (должность), а при ее отсутствии - другая равноценная работа (должность) в той же или с согласия работника в другой организации. При невозможности предоставления соответствующей работы (должности) по прежнему месту работы в случае реорганизации организации работодатель или его правопреемник, а в случае ликвидации организации профсоюз сохраняет за освобожденным профсоюзным работником его средний заработок на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев, а в случае учебы или переквалификации - на срок до одного года. Время работы освобожденных профсоюзных работников, избранных (делегируванных) в профсоюзные органы, засчитывается им в общий и специальный трудовой стаж.

Согласно ч. 4 комментируемой статьи если в течение трех месяцев после прекращения полномочий по выборной должности в государственном органе или в органе местного самоуправления либо в органе профессионального союза (в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе) гражданский служащий не назначен на должность гражданской службы, то служебный контракт с ним подлежит прекращению, а гражданский служащий увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих.

Таким образом, у указанных лиц в течение трех месяцев с момента прекращения полномочий по выборной должности имеется статус гражданского служащего, и они имеют возможность претендовать на назначение на прежнюю (если она вакантна) или равноценную должность гражданской службы без прохождения конкурсных процедур. Если в течение этого срока гражданский служащий не назначен на должность гражданской службы, то он увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих.

Если гражданский служащий после прекращения полномочий по выборной должности не обратится в государственный орган для продолжения гражданской службы, для практической реализации нормы об увольнении его с гражданской службы и исключении из реестра гражданских служащих требуется периодически получать информацию из государственного органа, органа местного самоуправления, органа профессионального союза относительно того, продолжает ли гражданский служащий исполнение обязанностей по выборной должности, а если не исполняет - то с какой даты.

В-четвертых, в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Чрезвычайное положение на всей территории РФ или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ. Данный указ незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 4 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении").

В числе мер и временных ограничений, которые могут предусматриваться указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения, названо полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ (ст. 11 Закона).

В этой связи возможно приостановление служебных контрактов с гражданскими служащими, замещающими должности в органах исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, с освобождением их от замещаемых должностей, но оставлением в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв (см. также Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (в ред. от 18 декабря 2006 г.) <1>, Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. N 1094 "О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" <2>).

<1> СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3648; 2002. N 44. Ст. 4294; 2004. N 35. Ст. 3607; 2006. N 50. Ст. 5284, N 52 (ч. 1). Ст. 5498.

<2> СЗ РФ. 1996. N 39. Ст. 4563.

В-пятых, в иных случаях, связанных с исполнением государственных обязанностей, установленных федеральным законом. Тем самым перечень оснований освобождения гражданского служащего от должности гражданской службы с приостановлением действия служебного контракта не является исчерпывающим. Возможность наступления таких правовых последствий допускается при том условии, если эти случаи связаны с исполнением государственных обязанностей, установленных Законом N 79-ФЗ. Законом субъекта РФ такие случаи не могут быть предусмотрены.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в связи с одним из четырех прямо названных обстоятельств.

Первое обстоятельство связано с осуждением гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу.

Данное основание увольнения должно быть применено в том случае, если гражданский служащий осужден к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской

службы, и приговор суда вступил в законную силу. Увольнение возможно только после вступления в силу приговора суда.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 16 Закона гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

Между указанными нормами имеется различие: если предусмотренное комментируемой статьей основание увольнения связано с наказаниями, исключающими возможность замещения должности гражданской службы, то предусмотренное ст. 16 Закона ограничение связано с наказаниями, исключающими возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), а также с наличием судимости.

Данное различие обусловлено, как представляется, тем, что сформулированное комментируемой статьей основание увольнения позволяет уволить гражданского служащего не только в случае осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения им должностных обязанностей по должности государственной службы, но и к наказанию, не исключающему такой возможности, однако не позволяющему замещать должность гражданской службы в связи с наличием судимости.

Из предусмотренных ст. 44 УК видов наказаний к гражданскому служащему могут быть применены штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, обязательные работы, ограничение свободы, арест, лишение свободы на определенный срок, пожизненное лишение свободы.

Таким образом, гражданский служащий может быть уволен по рассматриваемому основанию не только в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы (лишение права занимать определенные должности, арест, лишение свободы на определенный срок или пожизненное лишение свободы), но и в случае осуждения к наказанию, фактически не препятствующему исполнению должностных обязанностей, однако исключающему возможность замещения должности гражданской службы в силу запрета замещать такую должность при наличии неснятой или непогашенной судимости. Такими наказаниями являются штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, ограничение свободы.

Кроме того, гражданский служащий может быть уволен по рассматриваемому основанию и в том случае, если суд постановил считать назначенное наказание условным (ст. 73 УК).

Второе обстоятельство обусловлено признанием гражданского служащего полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением. Согласно ч. 2 и 3 ст. 28 Закона гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы. В случае отказа гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 33 Закона (отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе).

Если же гражданский служащий признан полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением, то это является основанием его увольнения по п. 2 ч. 2 комментируемой статьи. Следует отметить, что понятие "полностью нетрудоспособный" законодательством не определено.

Нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности, в том числе полной или частичной утрате лицом способности или возможности заниматься трудовой деятельностью, позволяет признать лицо, имеющее такие нарушения здоровья, инвалидом (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <1>).

<1> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4563.

В зависимости от степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности. Признание лица инвалидом и определение при этом степени утраты профессиональной трудоспособности осуществляется федеральными государственными учреждениями медико-

социальной экспертизы: Федеральным бюро медико-социальной экспертизы, главными бюро медико-социальной экспертизы, а также бюро медико-социальной экспертизы в городах и районах, являющимися филиалами главных бюро.

Согласно п. 2 Правил признания лица инвалидом, утв. Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. N 95 <1>, признание гражданина инвалидом осуществляется при проведении медико-социальной экспертизы, которая проводится для установления структуры и степени ограничения жизнедеятельности гражданина (в том числе степени ограничения способности к трудовой деятельности) и его реабилитационного потенциала. При установлении гражданину группы инвалидности одновременно определяется степень ограничения его способности к трудовой деятельности (III, II или I степень ограничения) либо группа инвалидности устанавливается без ограничения способности к трудовой деятельности (п. 8 Правил). Гражданину, признанному инвалидом, выдается справка, подтверждающая факт установления инвалидности, с указанием группы инвалидности и степени ограничения способности к трудовой деятельности либо с указанием группы инвалидности без ограничения способности к трудовой деятельности. Порядок составления и формы справки утверждаются Минздравсоцразвития России (п. 36 Правил).

<1> СЗ РФ. 2006. N 9. Ст. 1018.

Третье обстоятельство вызвано признанием гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 16 Закона гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается опека (п. 1 ст. 29 ГК).

Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается попечительство (п. 1 ст. 30 ГК).

Порядок признания гражданина судом недееспособным или ограничения его судом в дееспособности установлен в гл. 31 ГПК.

Вступившее в законную силу решение суда, которым гражданин ограничен в дееспособности или которым гражданин признан недееспособным, является основанием для прекращения с ним служебного контракта, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы.

Четвертое обстоятельство продиктовано достижением гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе - 65 лет. Данное основание является безусловным для прекращения служебного контракта с гражданским служащим, освобождения его от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы. Согласно ч. 6 ст. 25 Закона замещение гражданским служащим должности гражданской службы по достижении им предельного возраста пребывания на гражданской службе не допускается.

3. Согласно ч. 3 комментируемой статьи основание приостановления служебного контракта, указанное в п. 2 ч. 1, является основанием для прекращения служебного контракта с письменного согласия гражданского служащего, если невозможно в течение шести месяцев предоставить ему для замещения иную должность гражданской службы.

При освобождении гражданского служащего от должности в связи с восстановлением на службе по решению суда гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, он фактически уже не замещает должность гражданской службы.

Однако следует учесть, что согласно ч. 1 ст. 23 Закона служебный контракт - это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.

Поэтому в случае освобождения гражданского служащего от должности по данному основанию в силу второго элемента (или составляющей) служебного контракта - соглашения о прохождении гражданской службы - гражданскому служащему должна быть предоставлена возможность продолжить гражданскую службу на иной должности.

4. Если в течение трех месяцев после прекращения обстоятельств, предусмотренных п. 1, 3 и 4 ч. 1 комментируемой статьи, гражданский служащий не назначен на должность гражданской службы, то служебный контракт подлежит прекращению, а гражданский служащий увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих.

Для понимания правовой природы нормы о приостановлении служебного контракта ее следует сравнить с положениями ст. 45 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" о приостановлении военной службы. Применительно к военной службе в этой статье речь идет прежде всего о приостановлении службы, а затем уже о приостановлении или прекращении действия контракта. Согласно этой норме военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, в случае избрания их депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ или на другие указанные в законе государственные должности РФ, субъектов РФ или муниципальные должности имеют право либо на увольнение с военной службы по предусмотренным законом основаниям, либо на приостановление военной службы.

При этом приостановление военной службы военнослужащим означает приостановление действия ряда условий заключенного ими контракта о прохождении военной службы. Военнослужащие, военная служба по контракту которым приостановлена, не считаются исполняющими обязанности военной службы. Срок приостановления военной службы засчитывается в общий трудовой стаж при назначении пенсии за выслугу лет. В течение данного срока выплата денежного довольствия и иных дополнительных выплат, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также присвоение очередных воинских званий не производятся. Военнослужащие, военная служба по контракту которым приостановлена, не входят в численность Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Военнослужащие, военная служба по контракту которым приостановлена, не достигшие предельного возраста пребывания на военной службе, по истечении срока контракта о прохождении военной службы имеют право заключить новый контракт о прохождении военной службы в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы. Они также имеют право продолжить военную службу в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы. При этом в случае продолжения военной службы они назначаются на прежние должности, а при их отсутствии с их согласия - на другие должности.

Срок приостановления военной службы по определенным основаниям в случае продолжения военной службы засчитывается в выслугу лет, дающую право на присвоение очередного воинского звания, надбавку за выслугу лет, дополнительный отпуск и назначение пенсии за выслугу лет, а также на получение социальных гарантий и компенсаций, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, определяющими статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы.

Сравнение указанных норм с положениями Закона N 79-ФЗ о приостановлении служебного контракта показывает, что применительно к гражданской службе необходимо урегулировать многие вопросы. При этом может быть учтен имеющийся опыт правовой регламентации аналогичных норм в законодательстве о военной службе.

5. Основанием прекращения служебного контракта гражданского служащего с одновременным исключением его из реестра гражданских служащих ч. 5 комментируемой статьи называются случаи смерти (гибели), признания безвестно отсутствующим или объявления умершим решением суда, вступившим в законную силу.

Смерть (гибель) гражданского служащего, а также признание его безвестно отсутствующим или объявление умершим решением суда, вступившим в законную силу, являются правопрекращающими юридическими фактами, не зависящими от воли сторон служебного контракта.

Формальным (юридическим) основанием для прекращения служебного контракта в связи со смертью гражданского служащего (в том числе в случае объявления гражданского служащего умершим решением суда, вступившим в законную силу) является свидетельство о смерти, выдаваемое органом записи актов гражданского состояния в порядке, устанавливаемом Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния" (в ред. от 18 июля 2006 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1997. N 47. Ст. 5340; 2001. N 44. Ст. 4149; 2002. N 18. Ст. 1724; 2003. N 17. Ст. 1553, N 28. Ст. 2889, N 50. Ст. 4855; 2004. N 35. Ст. 3607; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 25; 2006. N 1. Ст. 10, N 31 (ч. 1). Ст. 3420.

День смерти гражданина (в том числе объявленного умершим решением суда) определяется в соответствии с указанием, содержащимся в свидетельстве о смерти, выданном органом записи актов гражданского состояния.

Формальным основанием для прекращения служебного контракта с гражданским служащим, признанным безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу, является указанное решение суда.

Гражданин может быть по заявлению заинтересованных лиц признан судом безвестно отсутствующим, если в течение года в месте его жительства нет сведений о месте его

пребывания. При невозможности установить день получения последних сведений об отсутствующем начале исчисления срока для признания безвестного отсутствия считается первое число месяца, следующего за тем, в котором были получены последние сведения об отсутствующем, а при невозможности установить этот месяц - первое января следующего года (ст. 42 ГК).

Согласно п. 17 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей при прекращении трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, в трудовую книжку вносится запись об основаниях прекращения трудового договора со ссылкой на соответствующий пункт ст. 83 ТК.

Поскольку специальных правил заполнения трудовых книжек гражданских служащих не имеется, при освобождении гражданского служащего от занимаемой должности в связи с обстоятельствами, не зависящими от воли сторон, т.е. по основаниям, предусмотренным нормами комментируемой статьи, в трудовую книжку гражданского служащего должна быть внесена запись со ссылкой на соответствующий пункт ч. 1 или ч. 2 комментируемой статьи.

Статья 40. Прекращение служебного контракта вследствие нарушения обязательных правил при заключении служебного контракта

Комментарий к статье 40

1. В ч. 1 комментируемой статьи конкретизируются случаи прекращения служебного контракта, освобождения гражданского служащего от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы в связи с нарушением установленных Законом или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы (п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона).

Так, служебный контракт подлежит прекращению, если при его заключении были нарушены установленные федеральным законом обязательные правила его заключения и нарушение этих правил исключает для гражданского служащего возможность продолжить замещение должности и дальнейшее прохождение гражданской службы, в следующих случаях.

Во-первых, при заключении служебного контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности гражданской службы или заниматься определенной деятельностью.

Согласно ст. 47 УК лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. Данный вид уголовного наказания устанавливается на срок от одного года до пяти лет в качестве основного вида наказания и на срок от шести месяцев до трех лет в качестве дополнительного вида наказания.

В случае назначения этого вида наказания в качестве дополнительного к обязательным работам, а также при условном осуждении его срок исчисляется с момента вступления приговора суда в законную силу. В случае назначения лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве дополнительного вида наказания к ограничению свободы, аресту, лишению свободы оно распространяется на все время отбывания указанных основных видов наказаний, но при этом его срок исчисляется с момента их отбытия.

Исполнение данного уголовного наказания обеспечивается на основе положений ст. 34 УИК, согласно которой требования приговора о лишении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью обязательны для администрации организации, в которой работает осужденный. В случае увольнения из организации осужденного, не отбывшего наказание, администрация организации, в которой работает осужденный, обязана внести в его трудовую книжку запись о том, на каком основании, на какой срок и какую должность он лишен права занимать или какой деятельностью лишен права заниматься.

В соответствии с данным положением УИК п. 19 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей предусматривает, что при прекращении трудового договора с работником, осужденным в соответствии с приговором суда к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и не отбывшим наказание, в трудовую книжку вносится запись о том, на каком основании, на какой срок и какую должность он лишен права занимать (какой деятельностью лишен права заниматься).

Следует отметить, что служебный контракт подлежит прекращению не только в тех случаях, когда он заключен в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности государственной службы, но и если гражданину запрещено занимать должности в органах местного самоуправления либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью. Этот вывод следует из положения п. 2

ч. 1 ст. 16 Закона, предусматривающего запрет принимать на гражданскую службу гражданина и запрет находиться на гражданской службе гражданскому служащему, которые имеют не снятую или не погашенную в установленном федеральным законом порядке судимость.

Согласно ст. 86 УК лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Судимость погашается:

а) в отношении лиц, условно осужденных, - по истечении испытательного срока;

б) в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, - по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания;

в) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, - по истечении трех лет после отбытия наказания;

г) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, - по истечении шести лет после отбытия наказания;

д) в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, - по истечении восьми лет после отбытия наказания.

Если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, то по его ходатайству суд может снять с него судимость до истечения срока погашения судимости. Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью.

Следует отметить, что судимость в соответствии с УК учитывается при рецидиве преступлений и при назначении наказания.

Таким образом, нарушением обязательных правил заключения служебного контракта следует считать не только заключение такого контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности гражданской службы или заниматься определенной деятельностью, но и заключение служебного контракта с гражданином, который считается судимым со дня вступления в законную силу обвинительного приговора суда, которым гражданину назначен любой иной вид наказания (до момента погашения или снятия судимости).

Отсюда следует также вывод о том, что служебный контракт с гражданским служащим должен быть расторгнут и в том случае, если в момент, когда обнаружилось, что гражданский служащий по суду лишен права занимать определенную должность, срок этого наказания истек, однако связанная с ним судимость еще не погашена и не снята.

Следует также отметить, что предусмотренное п. 1 ч. 1 комментируемой статьи основание для прекращения служебного контракта в любом случае связано с невозможностью не только дальнейшего замещения гражданским служащим определенной должности гражданской службы, но и нахождения на гражданской службе.

Во-вторых, при заключении служебного контракта на исполнение должностных обязанностей, противопоказанных лицу по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. Данное основание расторжения служебного контракта предполагает невозможность замещения должности гражданской службы при наличии у гражданского служащего противопоказаний по состоянию здоровья для исполнения должностных обязанностей по указанной должности. Такие противопоказания должны, разумеется, быть подтверждены медицинским заключением, которое выдано органом или учреждением, имеющим соответствующее полномочие (государственными учреждениями медико-социальной экспертизы).

В-третьих, при отсутствии у лица соответствующего документа об образовании, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний в соответствии с Законом или иным нормативным правовым актом.

Требования к уровню профессионального образования входят в число квалификационных требований к замещению должностей гражданской службы наряду с требованиями к стажу гражданской службы и к профессиональным знаниям и навыкам. При этом в ч. 3 и 4 ст. 12 Закона определено, что для замещения должностей гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей гражданской службы требуется высшее профессиональное образование.

Для замещения должностей гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей гражданской службы необходимо наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Применение данного основания прекращения служебного контракта возможно, во-первых, если гражданин в нарушение предусмотренных Законом требований к образованию назначен на должность гражданской службы, не имея соответствующего направлению деятельности образования или не имея образования требуемого уровня, и, во-вторых, если по замещаемой гражданским служащим должности введены требования к образованию или к уровню этого образования, которым гражданский служащий не удовлетворяет.

Поскольку наличие образования удостоверяет документ установленной формы, комментируемой статьей в качестве основания для расторжения служебного контракта указано отсутствие у лица соответствующего документа об образовании, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний в соответствии с данным Законом или иным нормативным правовым актом.

Согласно ст. 7 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" устанавливаются следующие виды документов, которыми удостоверяется завершение высшего профессионального образования различных ступеней:

- диплом бакалавра;
- диплом специалиста с высшим профессиональным образованием;
- диплом магистра;
- диплом о неполном высшем профессиональном образовании;
- справка установленного образца о незаконченном высшем профессиональном образовании.

Сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования составляют для получения квалификации (степени) "бакалавр" - не менее чем четыре года, "дипломированный специалист" - не менее чем пять лет (за исключением случаев, предусмотренных соответствующими государственными образовательными стандартами), "магистр" - не менее чем шесть лет. При этом квалификация "бакалавр" при поступлении на работу дает гражданину право на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование. Занятие должностей государственных и муниципальных служащих осуществляется в порядке, устанавливаемом соответствующим федеральным законом (ст. 6 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании").

Освобождение гражданского служащего от занимаемой должности по данному основанию не обязательно должно повлечь за собой увольнение его с гражданской службы, поскольку при наличии должности, квалификационным требованиям к которой гражданский служащий соответствует, ему должна быть предложена эта должность.

Пунктом 4 ч. 1 комментируемой статьи допускаются и иные случаи, предусмотренные федеральным законом. Перечень оснований для прекращения служебного контракта вследствие нарушения установленных Законом N 79-ФЗ или другими федеральными законами обязательных правил его заключения является открытым, что допускает возможность расторжения служебного контракта с гражданским служащим не только в случаях, указанных в этой статье, но и в иных случаях, но если они предусмотрены Законом или иным федеральным законом (например, если служебный контракт был заключен с гражданином, достигшим 65 лет, т.е. с нарушением ч. 6 ст. 25 Закона).

При освобождении гражданского служащего от занимаемой должности в связи с данными нарушениями правил должна быть исключена возможность продолжения замещения им иной должности гражданской службы и прохождения гражданской службы.

Из перечисленных в статье случаев, когда нарушение обязательных правил заключения служебного контракта исключает возможность продолжения замещения должности гражданским служащим и прохождения им гражданской службы, только заключение служебного контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности гражданской службы или заниматься определенной деятельностью является безусловным основанием для увольнения гражданского служащего.

Для случаев, когда расторжение служебного контракта связано с тем, что исполнение должностных обязанностей противопоказано лицу по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением или что у лица отсутствует соответствующий документ об образовании, возможность продолжения гражданской службы не исключается. В этих случаях можно было бы предложить гражданскому служащему иную должность, которая соответствует его состоянию здоровья и уровню образования.

Однако из ст. 40 Закона следует, что обнаружение в период действия служебного контракта нарушения правил его заключения, предусмотренных данным Законом, исключает возможность продолжения замещения должности гражданской службы и прохождения гражданской службы. Данное правило действует и в том случае, если нарушение правил заключения служебного контракта допущено не по вине гражданского служащего.

В отличие от Закона N 79-ФЗ ч. 2 ст. 84 ТК предусматривает необходимость прекращения трудового договора вследствие нарушения установленных ТК или иным федеральным законом правил его заключения только в случае, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям

вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

При этом согласно ч. 3 ст. 84 ТК если нарушение установленных федеральным законом правил заключения трудового договора допущено не по вине работника, то работнику выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а если нарушение указанных правил допущено по вине работника, то работодатель не обязан предлагать ему другую работу и выходное пособие работнику не выплачивается.

Данные нормы согласуются с принципом стабильности гражданской службы и вполне могут быть распространены на гражданскую службу.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи в случае прекращения служебного контракта в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона представитель нанимателя выплачивает гражданскому служащему месячное денежное содержание, если нарушение правил заключения служебного контракта допущено не по вине гражданского служащего.

Следует отметить, что данная норма сформулирована применительно к прекращению служебного контракта. Однако более корректным было бы связывать данную гарантию, имеющую сходство с выходным пособием, с увольнением гражданского служащего с гражданской службы.

Увольнение с гражданской службы по основаниям, связанным с нарушением правил заключения служебного контракта, производится со ссылкой на п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона. Однако если указанное нарушение было допущено по вине гражданского служащего в связи с представлением им представителю нанимателя при заключении служебного контракта подложных документов или заведомо ложных сведений, то гражданский служащий может быть уволен по п. 7 ч. 1 ст. 37 Закона.

Такой вывод следует из п. 51 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2. Применительно к аналогичным нормам ТК в этом Постановлении разъяснено, что если правила заключения трудового договора были нарушены по вине самого работника вследствие представления им подложных документов или заведомо ложных сведений, то трудовой договор с таким работником расторгается по п. 11 ч. 1 ст. 81 ТК (в связи с представлением работником работодателю подложных документов при заключении трудового договора), а не по п. 11 ч. 1 ст. 77 ТК (в связи с нарушением установленных ТК или иным федеральным законом правил заключения трудового договора, если это нарушение исключает возможность продолжения работы).

Статья 41. Расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации

Комментарий к статье 41

1. Гражданский служащий - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы (ч. 1 ст. 13 Закона). В связи с этим в п. 6 и 7 ч. 1 ст. 16 Закона предусмотрено, что гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства, а также в случае наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Согласно ч. 1 комментируемой статьи служебный контракт расторгается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня выхода из гражданства Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства Российской Федерации, а также по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" или международным договором РФ.

Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории РФ, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке (за исключением предусмотренных ст. 20 данного Закона случаев, когда выход из гражданства Российской Федерации не допускается), а выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в упрощенном порядке (за исключением предусмотренных ст. 20 Закона случаев, когда выход из гражданства Российской Федерации не допускается) (ст. 18 и 19 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации").

Согласно ст. 20 указанного Закона выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации:

а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

б) привлечен компетентными органами РФ в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

2. Гражданский служащий в соответствии с предписанием ч. 2 комментируемой статьи должен быть безусловно освобожден решением представителя нанимателя от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы со дня приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

Согласно ст. 6 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", озаглавленной "Двойное гражданство", гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Освобождение гражданского служащего от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы в связи с выходом его из гражданства Российской Федерации должно производиться со ссылкой на п. 12 ч. 1 ст. 33 Закона. В случае если освобождение гражданского служащего от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы производится в связи с приобретением им гражданства другого государства (если международным договором РФ не предусмотрен доступ к гражданской службе РФ гражданина этого иностранного государства), увольнение производится со ссылкой на ч. 2 комментируемой статьи.

Глава 7. ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО. КАДРОВАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА

Статья 42. Персональные данные гражданского служащего и ведение личного дела гражданского служащего

Комментарий к статье 42

Положения комментируемой статьи о персональных данных гражданского служащего согласуются с нормами Конституции РФ и международного права. Правовые нормы, связанные с персональными данными гражданина, стали на современном этапе строительства в России правового государства приоритетными и основополагающими. Так, согласно ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах в Российской Федерации обеспечивается выполнение требований о запрете дискриминации в зависимости от политических и иных убеждений. Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 23) каждому гражданину России предоставляется право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, гарантируется право каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23), а также недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24). Все эти конституционные нормы распространяются и на граждан России, проходящих гражданскую службу.

Нормами комментируемой статьи предначертано, что для каждого гражданского служащего, должно быть сформировано личное дело, куда должны входить его персональные данные, которые необходимы для прохождения гражданской службы. Под персональными данными гражданского служащего понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в личном деле гражданского служащего либо подлежащие включению в его личное дело (см. п. 2 Положения о персональных данных госслужащего). Причем формированием персональных данных для гражданского служащего должны заниматься кадровые органы соответствующих государственных органов, в которых предусмотрена гражданская служба.

Все персональные данные о гражданском служащем будут носить сведения конфиденциального характера, а в некоторых случаях и сведения, составляющие государственную тайну. Об этом свидетельствует п. 11 Положения о персональных данных госслужащего. В соответствии с данным Положением все персональные данные, внесенные в личные дела гражданских служащих, иные сведения, содержащиеся в личных делах гражданских служащих, относятся к сведениям конфиденциального характера (за исключением сведений, которые в установленных федеральными законами случаях могут быть опубликованы в средствах массовой информации), а в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, - к сведениям, составляющим государственную тайну. Об этом же свидетельствует и ч. 5 ст. 14 Закона N 58-ФЗ, который устанавливает, что персональные данные, внесенные в личные дела и документы учета государственных служащих, являются

персонифицированными, и в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях - к сведениям конфиденциального характера <1>.

<1> В соответствии с законодательством РФ конфиденциальные документы ограниченного доступа могут иметь грифы и пометки: "для служебного пользования", "конфиденциально", "секретно", "служебная тайна", "коммерческая тайна", "совершенно секретно", "банковская тайна", "налоговая тайна", "нотариальная тайна", "врачебная тайна", "адвокатская тайна", "ограниченного распространения" и т.д.

В качестве сведений, которые могут быть опубликованы в средствах массовой информации в отношении гражданских служащих, которые назначаются или освобождаются от должности Президентом РФ или Правительством РФ, в соответствии с ч. 5 ст. 20 Закона N 79-ФЗ выступают сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. При этом п. 13 Положения о персональных данных госслужащего детализирует, какие сведения о гражданском служащем могут быть опубликованы в средствах массовой информации. В частности, к ним относят:

- а) декларированный годовой доход;
 - б) перечень объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;
 - в) перечень транспортных средств и суммарная декларированная стоимость ценных бумаг, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности.
- В предоставляемых средствам массовой информации сведениях запрещается указывать:
- а) иные данные о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего, кроме указанных выше;
 - б) данные о супруге, детях и иных членах семьи гражданского служащего;
 - в) данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации гражданского служащего, а также его супруги (ее супруга), детей и иных членов его семьи;
 - г) данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании;
 - д) информацию, отнесенную к государственной тайне или являющуюся конфиденциальной.

Все персональные данные гражданского служащего должны быть соответствующим образом обработаны, храниться в специально отведенных для этого местах и быть готовыми для передачи в необходимых случаях. Под обработкой персональных данных гражданского служащего понимают деятельность соответствующих кадровых служб государственных органов по внесению изменений о фактах, событиях и иных обстоятельствах жизни гражданского служащего, необходимых для включения их в его личное дело. Под хранением персональных данных гражданского служащего понимают деятельность по сбережению, содержанию в безопасности и в целостности персональных данных гражданского служащего. Цель обработки и хранения персональных данных гражданского служащего заключается в содействии ему в прохождении гражданской службы, обучении и в должностном росте, обеспечении личной безопасности гражданского служащего и членов его семьи, а также в обеспечении сохранности принадлежащего ему имущества, учете результатов исполнения им должностных обязанностей и обеспечении сохранности имущества государственного органа.

Общий порядок хранения персональных данных гражданского служащего, находящихся в его личном деле, определяется Положением о персональных данных госслужащего. Так, в соответствии с п. 18 данного Положения все документы, приобщенные к личному делу гражданского служащего, брошюруются, страницы нумеруются, к личному делу прилагается опись. Учетные данные гражданских служащих в соответствии с порядком, установленным Президентом РФ, хранятся кадровой службой государственного органа на электронных носителях. Кадровая служба обеспечивает их защиту от несанкционированного доступа и копирования.

Более же детальный порядок хранения персональных данных, находящихся в личном деле гражданского служащего, определяется ведомственными нормативными правовыми актами, в которых предусмотрены положения о гражданской службе. Так, Приказом ФАС России от 18 марта 2005 г. N 45 "Об утверждении Инструкции о порядке обращения с документами, содержащими сведения конфиденциального характера в ФАС России и его территориальных органах" определено, что дела с конфиденциальными документами (персональные данные о гражданском служащем представляют собой сведения конфиденциального характера) хранятся в надежно запираемых опечатываемых шкафах или сейфах у работников либо у начальников структурных подразделений ФАС России, руководителей или заместителей руководителей территориальных

органов. Листы дел с конфиденциальными документами, журналов их учета, специальных рабочих тетрадей нумеруются, прошиваются и опечатываются. К делам с конфиденциальными документами прилагаются описи. Конфиденциальные документы печатаются на компьютерах, не связанных с локальными и внешними компьютерными сетями и расположенными в помещениях с установленными кодовыми замками на дверях. Работа ведется на специально выделенном диске, который по окончании работы форматируется. Копии электронных текстов конфиденциальных документов могут быть перенесены на другие электронные носители с письменного согласия должностного лица, принявшего решение об отнесении указанного документа к категории "ДСП".

Другим показателем хранения персональных данных гражданских служащих является Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 30 августа 2001 г. N 125 "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в аппарате Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации" (в ред. от 10 февраля 2004 г.). В соответствии с данным Приказом с момента заведения и до передачи в центральный архив Судебного департамента дела хранятся по месту их формирования в структурных подразделениях Судебного департамента. Руководители структурных подразделений и работники, ответственные за ведение делопроизводства, несут ответственность за сохранность документов и дел. Дела находятся в рабочих комнатах и специально отведенных для этой цели помещениях, располагаются в вертикальном положении корешками наружу в запирающихся шкафах, обеспечивающих их полную сохранность, предохраняющих документы от пыли и воздействия солнечного света. Для оперативного поиска документов дела располагаются в соответствии с номенклатурой дел. Номенклатура дел или выписка из нее помещается на внутренней стороне шкафа. На корешках обложек дел указываются индексы по номенклатуре дел.

В Минобороны России порядок обработки, хранения и передача персональных данных гражданского служащего определяется на основании Приказа Министра обороны РФ от 2 августа 2005 г. N 318 (в ред. от 8 октября 2005 г.) <1>, в соответствии с которым ведение личных дел и личных карточек федеральных государственных гражданских служащих в Минобороны России осуществляется по форме Т-2ГС(МС), утв. Постановлением Госкомстата России от 5 января 2004 г. N 1. Кроме того, хранение личных дел гражданских служащих, замещающих должности федеральной гражданской службы, относящиеся к высшей и главной группам должностей, а также гражданских служащих, уволенных с федеральной гражданской службы, должно осуществляться управлением по вопросам государственной гражданской службы Минобороны России. Все личные дела гражданских служащих, уволенных со службы, должны быть переданы в установленном порядке в Центральный архив Минобороны России. Процессом передачи должно заниматься управление по вопросам государственной гражданской службы Минобороны России. В отношении гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в органах военного управления и структурных подразделениях, подчиненных начальнику Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, обязанность по хранению личных дел гражданских служащих возлагается на первого заместителя Министра обороны РФ, начальника вооружения Вооруженных Сил РФ - заместителя Министра обороны РФ и начальника Аппарата Министра обороны РФ, а в иных структурных подразделениях, не имеющих своих кадровых органов, возлагается на Главное управление кадров Минобороны России.

<1> Красная звезда. 2006. N 177.

В соответствии с п. 23 Положения о персональных данных госслужащего все персональные данные гражданских служащих, уволенных с гражданской службы, хранятся кадровой службой соответствующего государственного органа в течение десяти лет со дня увольнения с гражданской службы, после чего передаются в архив. Исключением из этого правила являются гражданские служащие, назначенные на соответствующие государственные должности РФ или государственные должности субъекта РФ. В этих случаях персональные данные гражданских служащих передаются в государственный орган по месту замещения государственной должности РФ или государственной должности субъекта РФ. В некоторых случаях соответствующие государственные органы, в которых предусмотрена гражданская служба, могут продлить срок хранения персональных данных гражданского служащего. Так, в соответствии с Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28 декабря 1999 г. N 171 "Об утверждении Перечня документов федеральных судов общей юрисдикции с указанием сроков хранения" устанавливаются следующие сроки хранения:

- приказы и распоряжения Судебного департамента при Верховном Суде РФ, председателей верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов по общим вопросам хранятся постоянно, а по личному составу - 75 лет;
- личные дела работников аппарата судов хранятся 75 лет;
- личные карточки работников аппарата судов хранятся 75 лет;

- трудовые книжки, трудовые книжки не востребованные хранятся не менее 50 лет;
- документы (справки, характеристики, копии трудовых книжек) о представлении судей и работников аппарата судов к правительственным, ведомственным наградам и присвоению ведомственных почетных званий хранятся 10 лет и т.д.

1. Частью 1 комментируемой статьи устанавливаются требования, которые обязана соблюсти соответствующая кадровая служба государственного органа при выполнении работы по обработке, хранению и передаче персональных данных гражданского служащего. Они заключаются в следующем:

1) обработка персональных данных госслужащих осуществляется с необходимостью учитывать предназначение обработки персональных данных гражданского служащего, которая осуществляется в целях обеспечения соблюдения Конституции РФ, Закона N 79-ФЗ, других законов и иных нормативных правовых актов, содействия гражданскому служащему в прохождении гражданской службы, обучении и должностном росте, обеспечения личной безопасности гражданского служащего и членов его семьи, а также в целях обеспечения сохранности принадлежащего ему имущества, учета результатов исполнения им должностных обязанностей и обеспечения сохранности имущества государственного органа;

2) все персональные данные следует получать лично у гражданского служащего. Речь в данном случае идет о том, чтобы все персональные данные были представлены лично гражданским служащим. В некоторых случаях возникает необходимость у кадровой службы получить часть персональных данных у третьей стороны. В этом случае кадровый орган обязан заранее в письменном виде получить согласие у гражданского служащего на получение персональных данных о нем у третьей стороны. Кроме того, кадровая служба обязана проинформировать и о целях получения персональных данных гражданского служащего, предполагаемых источниках и способах получения персональных данных;

3) законодатель запретил кадровым службам получать, обрабатывать и приобщать к личному делу гражданского служащего персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни, о членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах. В данном случае речь идет о том, что кадровые службы при поступлении на гражданскую службу не должны требовать от кандидата сведений, связанных с его политическими, религиозными и иными убеждениями, сведений о его частной жизни и о его членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах. Кроме того, данные сведения не должны отражаться в его личном деле. Как правило, сведениями, которые свидетельствуют о политических, религиозных и иных убеждениях гражданского служащего, являются наличие его фамилии в соответствующих списках данных объединений или профсоюзных союзах, соответствующие справки, предоставленные правоохранительными органами, осуществляющими оперативно-розыскные мероприятия и т.д.;

4) при принятии решений, затрагивающих интересы гражданского служащего, запрещается основываться на персональных данных, полученных исключительно в результате их автоматизированной обработки или с использованием электронных носителей. В данном случае законодатель, на наш взгляд, имел в виду, что персональные данные, которые получены с использованием электронных носителей (сведения, которые получены с соответствующих электронных баз и т.д.), а также из других источников, не должны использоваться для принятия решений, которые бы затрагивали интересы гражданского служащего;

5) защита персональных данных гражданского служащего от неправомерного их использования или утраты обеспечивается за счет средств государственного органа в порядке, установленном Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами. Речь в данном случае идет о том, что государственный орган, в котором предусмотрена гражданская служба, обязан ежегодно предоставлять денежные средства для закупки соответствующего оборудования, иных средств для защиты персональных данных гражданского служащего;

6) кадровая служба, которая отвечает за персональные данные гражданского служащего, не должна предоставлять третьим лицам все сведения, которые сосредоточены в его личном деле. Из данного правила допускается только одно исключение - это письменное согласие самого гражданского служащего о предоставлении своих персональных данных кадровой службе третьей стороны.

2. Часть 2 комментируемой статьи свидетельствует о том, что все персональные данные о гражданском служащем, которые сосредоточены в его личном деле, подлежат охране от несанкционированного их разглашения. В том случае, если кто-либо из гражданских служащих будет признан виновным в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и передачу персональных данных, он будет привлечен к одному из видов юридической ответственности. Как уже отмечалось, все персональные данные о гражданском служащем относят к сведениям конфиденциального характера, а в некоторых случаях и к сведениям, составляющим государственную тайну.

Таким образом, лица, которые нарушают режим персональных данных о гражданском служащем, могут нести административную, уголовную, дисциплинарную или гражданско-правовую ответственность. Так, к дисциплинарной ответственности гражданские служащие привлекаются по нормам ст. 57 и 58 Закона. В случае нарушения установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) в соответствии со ст. 13.11 КоАП на граждан могут быть наложены административные наказания в виде предупреждения или административного штрафа в размере от 3 до 5 МРОТ; на должностных лиц - от 5 до 10 МРОТ; на юридических лиц - от 50 до 100 МРОТ. В случаях же, когда лицо будет виновно в разглашении персональных данных, относящихся к сведениям, составляющим государственную тайну <1>, оно может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 283 УК. Гражданско-правовая ответственность наступает в случаях, когда нарушения режима персональных данных о гражданском служащем наносят ему материальный ущерб, моральный вред. Во всех случаях ответственность за сохранность персональных данных гражданского служащего согласно п. 19 Положения о персональных данных госслужащего возлагается на кадровые службы государственных органов, в которых предусмотрена гражданская служба.

<1> В соответствии со ст. 5 Закона РФ "О государственной тайне" и Указом Президента РФ "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне", сведениями, составляющими государственную тайну в области персональных данных о государственном служащем, являются сведения о кадровом составе государственных органов, раскрывающие мероприятия, проводимые в целях обеспечения безопасности государства.

3. В личном деле гражданского служащего, как предусмотрено ч. 3 комментируемой статьи, должны быть сосредоточены все его персональные данные, которые необходимы для прохождения им гражданской службы. В обязательный перечень персональных данных гражданского служащего, находящихся в его личном деле, в соответствии с п. 10 Положения о персональных данных госслужащего должны входить его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа. Кроме того, в соответствии с п. 16 данного Положения к личному делу гражданского служащего могут быть приобщены:

а) письменное заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;

б) собственноручно заполненная и подписанная гражданином Российской Федерации анкета установленной формы с приложением фотографии;

в) документы о прохождении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (если гражданин назначен на должность по результатам конкурса);

г) копия паспорта и копии свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния;

д) копия трудовой книжки или документа, подтверждающего прохождение военной или иной службы;

е) копии документов о профессиональном образовании, профессиональной переподготовке, повышении квалификации, стажировке, присвоении ученой степени, ученого звания (если таковые имеются);

ж) копии решений о награждении государственными наградами, присвоении почетных, воинских и специальных званий, присуждении государственных премий (если таковые имеются);

з) копия акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы;

и) экземпляр служебного контракта, а также экземпляры письменных дополнительных соглашений, которыми оформляются изменения и дополнения, внесенные в служебный контракт;

к) копии актов государственного органа о переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы, о временном замещении им иной должности гражданской службы;

л) копии документов воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу);

м) копия акта государственного органа об освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, о прекращении служебного контракта или его приостановлении;

н) аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период;

о) экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина гражданской службы;

п) копии документов о присвоении гражданскому служащему классного чина государственной гражданской службы (иного классного чина, квалификационного разряда, дипломатического ранга);

р) копии документов о включении гражданского служащего в кадровый резерв, а также об исключении его из кадрового резерва;

с) копии решений о поощрении гражданского служащего, а также о наложении на него дисциплинарного взыскания до его снятия или отмены;

т) копии документов о начале служебной проверки, ее результатах, об отстранении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы;

у) документы, связанные с оформлением допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, если исполнение обязанностей по замещаемой должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

ф) сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего;

х) копия страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования;

ц) копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе физического лица по месту жительства на территории РФ;

ч) копия страхового медицинского полиса обязательного медицинского страхования граждан;

ш) медицинское заключение установленной формы об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;

щ) справка о результатах проверки достоверности и полноты представленных гражданским служащим сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о соблюдении гражданским служащим ограничений, установленных федеральными законами.

Кроме того, в личное дело гражданского служащего могут быть внесены его письменные объяснения, если такие объяснения даны им после ознакомления с документами своего личного дела, а также иные документы, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Как уже отмечалось выше, ведение личных дел гражданского служащего возлагается на кадровые службы государственного органа.

Так, в соответствии с п. 19 Положения о персональных данных госслужащего в обязанности кадровой службы государственного органа, осуществляющей ведение личных дел гражданских служащих, входит:

а) приобщение документов, указанных выше, к личным делам гражданских служащих;

б) обеспечение сохранности личных дел гражданских служащих;

в) обеспечение конфиденциальности сведений, содержащихся в личных делах гражданских служащих, в соответствии с Законом N 79-ФЗ, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ;

г) предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, для опубликования общероссийским средством массовой информации по их обращениям;

д) предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъектов РФ для опубликования общероссийским и региональным средством массовой информации по их обращениям;

е) информирование гражданских служащих об обращении общероссийского или регионального средства массовой информации о предоставлении ему сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера этих гражданских служащих;

ж) ознакомление гражданского служащего с документами своего личного дела не реже одного раза в год, а также по просьбе гражданского служащего и во всех иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

4. Бланкетная норма ч. 4 комментируемой статьи послужила основанием принятия Указа Президента РФ, утверждающего Положение о персональных данных госслужащего. С принятием данного Указа не применяются положения Указа Президента РФ от 1 июня 1998 г. N 640 "О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы" (в ред. от 30 мая 2005 г.) <1> в части ведения личных дел гражданских служащих.

<1> СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 2501; 2005. N 23. Ст. 2242.

Нормы комментируемой статьи регламентируют необходимость реестрирования гражданских служащих, определяя виды соответствующих реестров.

1. Часть 1 комментируемой статьи предусматривает обязанность представителя нанимателя вести реестр гражданских служащих, проходящих гражданскую службу в государственном органе.

Реестр гражданских служащих представляет собой систематизированные (в том числе на электронных носителях) сведения о каждом из них, т.е. их персональные данные, а также определенные сведения о прохождении гражданской службы.

Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609 установлено, что под персональными данными гражданского служащего понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в личном деле гражданского служащего либо подлежащие включению в его личное дело. Сведения о прохождении гражданской службы включают в себя основные факты, связанные с определенными этапами профессиональной деятельности гражданского служащего (поступление на гражданскую службу, ее прохождение, квалификационный экзамен, присвоение классных чинов, аттестация, прохождение профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки, присуждение государственной награды, почетного звания, ученой степени и др., а также увольнение).

Ответственность за достоверность, сохранность и конфиденциальность информации, содержащейся в реестрах гражданских служащих, возлагается на представителя нанимателя. При этом обеспечением занимается подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи в реестр гражданских служащих государственного органа должны включаться сведения, хранящиеся в их личных делах. Представитель нанимателя должен обеспечивать защиту сведений о гражданских служащих, содержащихся в их личных делах, от несанкционированного доступа, неправомерного использования, копирования или утраты. Персональные данные не могут быть использованы в целях причинения имущественного и морального вреда гражданскому служащему, создания препятствий в реализации его прав и свобод. Представитель нанимателя определяет лиц, как правило, из подразделения по вопросам государственной службы и кадров федерального государственного органа, уполномоченных на получение, обработку, хранение, передачу и любое другое использование сведений о гражданских служащих в федеральном государственном органе. Наряду с представителем нанимателя они несут ответственность в соответствии с законодательством РФ за разглашение конфиденциальных сведений и за нарушение режима защиты сведений, внесенных в реестр гражданских служащих.

Основанием для включения в реестр является назначение гражданского служащего на должность, подтвержденное актом государственного органа, и заключение с ним служебного контракта.

В случае возникновения изложенных в ст. 39 Закона обстоятельств, не зависящих от воли сторон, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности, служебный контракт с ним приостанавливается, а гражданский служащий остается в реестре гражданских служащих.

Сведения о гражданском служащем либо изменение уже внесенных сведений вносятся в реестр гражданских служащих подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров в день, следующий за датой, указанной в нормативном правовом акте федерального государственного органа, либо в день, следующий за днем представления таких сведений гражданским служащим. Сведения из личного дела гражданского служащего хранятся на электронных носителях.

Сводный реестр гражданских служащих РФ является федеральной информационной системой. Ведение информационной системы Сводного реестра гражданских служащих обеспечит единство системы государственной службы РФ. Унифицированная система хранения информации о гражданских служащих различных государственных органов позволит эффективно осуществлять работу по использованию кадрового резерва как в отдельно взятом органе, так и во всей системе органов государственной власти.

Основаниями для исключения из реестра гражданских служащих являются:

- прекращение служебного контракта и увольнение с гражданской службы;
- смерть (гибель) гражданского служащего;
- признание гражданского служащего безвестно отсутствующим или объявление его умершим решением суда, вступившим в законную силу.

3. В случаях смерти (гибели), а также признания решением суда, вступившим в законную силу, безвестно отсутствующим или умершим гражданский служащий исключается из реестра гражданских служащих в день, следующий за днем его смерти (гибели) или днем вступления в законную силу решения суда.

Сведения о гражданских служащих, исключенных из реестров гражданских служащих, помещаются в государственный архив в соответствии с законодательством РФ.

4. Реестры федеральных гражданских служащих в федеральных государственных органах и реестры гражданских служащих субъектов РФ, сформированные на основе сведений из личных дел гражданских служащих, образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих РФ (далее - Сводный реестр гражданских служащих).

В соответствии со ст. 16 Закона N 58-ФЗ ведение Сводного реестра гражданских служащих осуществляется федеральным государственным органом по управлению государственной службой. Этим же органом должны осуществляться организационно-методическое руководство и контроль за формированием и ведением реестров гражданских служащих.

Представление информации в Сводный реестр гражданских служащих производится в электронном виде с обеспечением защиты от несанкционированного доступа и копирования. Ведение Сводного реестра гражданских служащих на электронных носителях осуществляется в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими совместимость и взаимодействие с иными федеральными информационными системами и сетями.

В целях обеспечения единого подхода к формированию Сводного реестра гражданских служащих сведения из личного дела гражданского служащего необходимо систематизировать по следующим направлениям:

а) персональные данные гражданского служащего:

- фамилия, имя, отчество;
- пол;
- дата и место рождения;
- отношение к воинской обязанности;

- сведения о профессиональном образовании (наименование учебного заведения, год начала и окончания обучения, специальность и квалификация; наличие ученой степени или ученого звания);

- сведения о страховании в соответствии с законодательством об обязательном пенсионном страховании;

- адрес, телефон (домашний и рабочий);

б) сведения о поступлении на гражданскую службу и ее прохождении:

- дата проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы;
- наименование структурного подразделения и замещаемой должности гражданской службы;
- сведения о служебной деятельности (дата и номер нормативного правового акта

государственного органа о назначении на должность гражданской службы, перечень замещаемых должностей, в том числе по прежним местам государственной службы или трудовой деятельности);

- стаж гражданской службы;

- вид служебного контракта (дата его заключения; для срочного служебного контракта указать срок, на который он заключен);

- информация об отсутствии заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей по замещаемой должности;

- наличие допуска к сведениям, составляющим государственную тайну;

- наличие классного чина;

- результаты аттестации гражданского служащего;

- сведения о постановке гражданского служащего на учет в налоговом органе, а также сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;

- сведения о дополнительном профессиональном образовании (вид, форма, продолжительность обучения, итоговый документ государственного образца);

- наличие государственных наград;

- сведения о применении и (или) снятии дисциплинарного взыскания за совершенный гражданским служащим дисциплинарный проступок;

- сведения о нахождении в кадровом резерве;

в) сведения о приостановлении или прекращении служебного контракта, освобождения от занимаемой должности и увольнения с гражданской службы.

Установление единого порядка ведения Сводного реестра гражданских служащих позволит:

- прогнозировать развитие кадрового потенциала;

- повысить уровень контроля за своевременным прохождением аттестации и повышением квалификации гражданских служащих;

- принимать первоочередные меры по предотвращению конфликта интересов;

- обеспечить учет тех гражданских служащих, которые переходят в порядке дальнейшего прохождения с федеральной гражданской службы на гражданскую службу субъектов РФ или наоборот.

Внедрение единой информационной системы Сводного реестра гражданских служащих в государственных органах повысит качество обработки статистической информации, позволит

осуществлять постоянный мониторинг системы гражданской службы и принимать необходимые решения в целях предотвращения негативных тенденций, таких как отток кадров, понижение уровня квалификации и др.

5. Нормативное правовое регулирование вопросов, связанных с порядком ведения Сводного реестра гражданских служащих устанавливается Президентом РФ.

Для формирования Сводного реестра гражданских служащих подразделения по вопросам государственной службы и кадров федеральных государственных органов и уполномоченные государственные органы субъектов РФ по управлению государственной службой представляют в федеральный государственный орган по управлению государственной службой реестры федеральных гражданских служащих федерального государственного органа и реестры гражданских служащих субъектов РФ на электронных носителях и в бумажном виде в порядке, утвержденном соответствующим указом Президента РФ.

Основанием включения сведений о гражданском служащем в Сводный реестр гражданских служащих и исключения таких сведений является представление информации о включении гражданского служащего в реестр гражданских служащих государственного органа.

При изменении сведений о гражданском служащем федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ должны сообщить об этом в федеральный государственный орган по управлению государственной службой для внесения соответствующих изменений в Сводный реестр гражданских служащих в срок и порядке, которые установлены соответствующим указом Президента РФ.

Информация, содержащаяся в Сводном реестре гражданских служащих, предоставляется на основании мотивированного запроса руководителя государственного органа в порядке, установленном соответствующим указом Президента РФ.

В настоящее время проект Указа Президента РФ "О порядке ведения Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации" разработан Минздравсоцразвития России и проходит согласование с федеральными органами исполнительной власти.

Статья 44. Кадровая работа

Комментарий к статье 44

1. Положения ч. 1 комментируемой статьи определяют основные направления деятельности кадровых служб государственных органов.

Прежде всего это формирование кадрового состава государственных органов (п. 1 ч. 1). Понятие кадрового состава раскрывается в п. 1 ст. 11 Закона N 58-ФЗ. В нем выделены шесть основных направлений организации работы в государственном органе по формированию кадрового состава для замещения должностей федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта РФ:

1) профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;

2) содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;

3) ротация гражданских служащих;

4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;

5) оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;

6) применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Деятельность кадровых служб по их реализации проявляется при выполнении кадровой работы, связанной с положениями ст. 22, 48, 49, 60 - 64 (см. комментарии к указанным статьям).

В соответствии с п. 2 и 3 ч. 1 комментируемой статьи кадровые службы государственных органов осуществляют подготовку предложений по реализации законодательства о гражданской службе и организуют подготовку правовых актов, связанных с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением: издание приказов о назначении и освобождении от должности, подготовка служебных контрактов, должностных регламентов, соответствующих решений по назначению пенсии за выслугу лет и др.

Наряду с подготовкой индивидуальных правовых актов, касающихся отдельных гражданских служащих, кадровые службы осуществляют подготовку правовых актов, относящихся к отдельным группам или всем гражданским служащим данного государственного органа (например, проект служебного распорядка государственного органа).

В соответствии с п. 4 ч. 1 комментируемой статьи кадровой службой государственного органа обеспечивается ведение трудовых книжек гражданских служащих. Трудовые книжки ведутся в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. N 225, утв. этим Постановлением Правилами ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей и Постановлением Минтруда России от 10 октября 2003 г. N 69. Указанными нормативными правовыми актами следует руководствоваться и при ведении трудовых книжек гражданских служащих.

Трудовая книжка является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника, в том числе и о стаже государственной службы. Работодатель, а в государственном органе им является представитель нанимателя или уполномоченное им лицо, обязан вести трудовую книжку на каждого гражданского служащего, проработавшего в государственном органе свыше пяти дней.

В трудовую книжку вносятся сведения о гражданском служащем, замещаемых им должностях гражданской службы, переводе в другие государственные органы или организации, об увольнении гражданского служащего, основаниях прекращения или изменения служебного контракта, а также сведения о поощрении и награждении за гражданскую службу.

Сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение.

Трудовые книжки ведутся на государственном языке РФ, а на территории республики в составе Российской Федерации, установившей свой государственный язык, оформление трудовых книжек может наряду с государственным языком РФ вестись и на государственном языке этой республики.

По письменному заявлению гражданского служащего не позднее трех дней со дня его подачи ему обязаны выдать копию трудовой книжки или заверенную в установленном порядке выписку из трудовой книжки.

Оформление трудовой книжки работнику, принятому на работу впервые, осуществляется в присутствии работника не позднее недельного срока со дня приема на работу.

В трудовую книжку при ее оформлении вносятся следующие сведения о работнике:

а) фамилия, имя, отчество, дата рождения (число, месяц, год) - на основании паспорта или иного документа, удостоверяющего личность;

б) образование, профессия, специальность - на основании документов об образовании, о квалификации или наличии специальных знаний (при поступлении на работу, требующую специальных знаний или специальной подготовки).

Все записи о выполняемой работе, переводе на другую постоянную работу, квалификации, увольнении, а также о награждении вносятся в трудовую книжку на основании соответствующего правового акта не позднее недельного срока, а при увольнении - в день увольнения и должны точно соответствовать тексту документа. Записи производятся без каких-либо сокращений.

В трудовую книжку вносятся сведения о награждении (поощрении) за трудовые заслуги (гражданскую службу):

- о награждении государственными наградами;

- о награждении почетными грамотами, присвоении званий и награждении нагрудными знаками, значками и дипломами;

- о других видах поощрений, предусмотренных законодательством РФ.

Записи о премиях, предусмотренных системой оплаты труда и выплачиваемых на регулярной основе, в трудовые книжки не вносятся.

Изменение записей о фамилии, имени, отчестве и дате рождения, а также об образовании, профессии и специальности работника производится работодателем (руководителем государственного органа) по последнему месту работы (службы) на основании паспорта, свидетельства о рождении, браке, расторжении брака, изменении фамилии, имени, отчества и других документов.

В случае выявления неправильной или неточной записи в трудовой книжке ее исправление производится по месту работы, где была внесена соответствующая запись, либо работодателем по новому месту работы на основании официального документа работодателя, допустившего ошибку.

Если организация, которая произвела неправильную или неточную запись, реорганизована, исправление производится ее правопреемником, а в случае ликвидации организации - работодателем по новому месту работы на основании соответствующего документа.

В разделах трудовой книжки, содержащих сведения о работе или сведения о награждении, зачеркивание неточных или неправильных записей не допускается.

Изменение записей производится путем признания их недействительными и внесения правильных записей.

Лицо, утратившее трудовую книжку, обязано немедленно заявить об этом работодателю по последнему месту работы. Работодатель выдает работнику дубликат трудовой книжки не позднее 15 дней со дня подачи работником заявления.

Работодатель обязан выдать работнику в день увольнения (последний день работы) его трудовую книжку с внесенной в нее записью об увольнении.

Трудовые книжки и дубликаты трудовых книжек, не полученные работниками при увольнении либо в случае смерти работника его ближайшими родственниками, хранятся в течение двух лет в кадровой службе организации отдельно от остальных трудовых книжек. По истечении указанного срока не востребовавшие трудовые книжки хранятся в архиве организации в течение 50 лет, а затем подлежат уничтожению в установленном порядке.

На кадровую службу государственного органа возлагаются также учет и хранение трудовых книжек. С целью учета трудовых книжек, а также бланков трудовой книжки и вкладыша в нее в организациях ведутся приходно-расходная книга по учету бланков трудовой книжки и вкладыша в нее и книга учета движения трудовых книжек и вкладышей в них. Формы указанных книг утверждены Постановлением Минтруда России от 10 октября 2003 г. N 69.

Ответственность за ведение, хранение, учет и выдачу трудовых книжек несет специально уполномоченное лицо, назначаемое приказом (распоряжением) работодателя.

Указанный в п. 5 ч. 1 комментируемой статьи перечень сведений, подлежащих внесению в личное дело гражданского служащего, в соответствии с ч. 4 ст. 42 Закона утверждается Президентом РФ. В настоящее время данный перечень утвержден Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609. Более подробно о ведении персональных дел государственных служащих см. комментарий к ст. 42.

В соответствии с п. 6 ч. 1 комментируемой статьи кадровая служба обеспечивает ведение реестра гражданских служащих в государственном органе. В данном случае под реестром подразумевается перечень работающих в государственном органе гражданских служащих с указанием замещаемой должности и сведений из личного дела, зафиксированных на электронном носителе. Закон возлагает на представителя нанимателя обязанность обеспечить защиту сведений, занесенных в реестр, от несанкционированного доступа и копирования.

Кроме того, Закон ограничивает виды источников и сведений, включаемых в реестр гражданских служащих: в реестр не могут включаться сведения, содержащиеся в личном деле гражданского служащего.

В перспективе реестры федеральных гражданских служащих федеральных государственных органов и реестры гражданских служащих субъектов РФ должны образовать Сводный реестр государственных гражданских служащих РФ. Учитывая это, форма ведения реестра должна быть унифицирована. Это позволит органам по управлению государственной службой при формировании Сводного реестра осуществлять необходимый мониторинг состояния и движения кадров в государственных органах, их ротацию между государственными органами, в том числе ротацию гражданских служащих между федеральными государственными органами и органами субъектов РФ. Порядок ведения Сводного реестра должен утверждаться указом Президента РФ (подробнее см. комментарий к ст. 43).

В соответствии с п. 7 ч. 1 комментируемой статьи на кадровую службу государственного органа возложены оформление и выдача служебных удостоверений гражданских служащих.

Служебное удостоверение гражданского служащего - официальный документ, подтверждающий его статус и должностные полномочия. Порядок оформления и выдачи служебных удостоверений, как правило, устанавливается правовым актом государственного органа.

Функции кадровой службы, указанные в п. 8 - 15, а также в п. 17 и 18 ч. 1 комментируемой статьи, подробно раскрываются в соответствующих статьях Закона:

- обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов (см. комментарий к ст. 19);
- организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв (см. комментарий к ст. 22);
- организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих (см. комментарий к ст. 48);
- организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих (см. комментарий к ст. 49);
- организация заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы (см. комментарий к ст. 61);
- п. 13 - организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих (см. комментарий к ст. 62);

- формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование (см. комментарий к ст. 64);
- обеспечение должностного роста гражданских служащих (см. комментарий к ст. 48, 62, 64);
- организация проведения служебных проверок (см. комментарий к ст. 59);
- организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдение гражданскими служащими ограничений, установленных Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами (см. комментарии к ст. 16, 17 и 20).

Кадровые службы не наделены полномочиями оперативно-розыскной работы проводить дознание, следственные и иные действия, свойственные специальным уполномоченным государственным органам и должностным лицам по установленной компетенции. В этой связи кадровые службы лишь организуют, но не проводят проверку достоверности представляемых гражданином сведений. В случае сомнения в достоверности либо подлинности представленных документов, действительности указанных данных кадровые службы могут организовать запрос представителя нанимателя в соответствующие компетентные органы. Однако в любом случае ответственность за заведомо ложные сведения несет персонально лицо, представившее их.

В соответствии с п. 16 ч. 1 комментируемой статьи кадровая служба государственного органа организует проверку достоверности представляемых гражданином при поступлении на гражданскую службу персональных данных и иных сведений, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 42 Закона персональные данные о гражданском служащем следует получать лично у него, однако при этом сохраняется вероятность представления недостоверных сведений. Поэтому кадровые службы наделены правом организации проверки достоверности представляемых гражданином при поступлении на гражданскую службу персональных данных и иных сведений, в том числе путем направления соответствующих запросов в различные организации. Порядок проведения таких проверок установлен Указом Президента РФ от 1 июня 1998 г. N 641.

Гражданская служба нередко связана с владением информацией, являющейся конфиденциальной. Наиболее строгий режим охраны такой информации установлен российским законодательством для сведений, относящихся к государственной тайне. В связи с этим возникает необходимость определить для служащего, в чьи должностные обязанности входит работа с информацией, относящейся к государственной тайне, порядок доступа к этим данным. Такой порядок в настоящее время установлен Законом РФ "О государственной тайне".

Допуск гражданских служащих к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. В то же время отказ гражданского служащего от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений, может повлечь за собой его увольнение с государственной гражданской службы (п. 3 ч. 1 ст. 16 Закона).

Допуск должностных лиц к государственной тайне предусматривает:

- а) принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну;
- б) согласие на частичные, временные ограничения их прав;
- в) письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий;
- г) определение видов, размеров и порядка предоставления льгот, предусмотренных Законом РФ "О государственной тайне";
- д) ознакомление с нормами законодательства РФ о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение;
- е) принятие решения руководителем органа государственной власти о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, к которым будет допускаться оформляемое лицо. Проверочные мероприятия осуществляются в соответствии с законодательством РФ.

Решение об отказе должностному лицу в допуске к государственной тайне принимается руководителем органа государственной власти в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий.

Гражданские служащие, допущенные или ранее допускавшиеся к государственной тайне, могут быть временно ограничены в своих правах. Ограничения могут касаться:

- а) права выезда за границу на срок, оговоренный в установленном порядке при оформлении допуска к государственной тайне;
- б) права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения;

в) права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Организация доступа должностного лица к сведениям, составляющим государственную тайну, возлагается на руководителя соответствующего органа государственной власти, а также на его структурные подразделения по защите государственной тайны.

Руководители органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций несут персональную ответственность за создание таких условий, при которых должностное лицо знакомится только с теми сведениями, составляющими государственную тайну, и в таких объемах, которые необходимы ему для выполнения его должностных (функциональных) обязанностей.

Допуск должностного лица к государственной тайне может быть прекращен по решению руководителя органа государственной власти в случаях:

а) расторжения с ним служебного контракта в связи с проведением организационных и (или) штатных мероприятий;

б) однократного нарушения им взятых на себя предусмотренных служебным контрактом обязательств, связанных с защитой государственной тайны;

в) возникновения обстоятельств, являющихся согласно ст. 22 Закона РФ "О государственной тайне" основанием для отказа должностному лицу в допуске к государственной тайне.

Прекращение допуска к государственной тайне не освобождает должностное лицо или гражданина от взятых ими обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственную тайну.

В соответствии с п. 19 ч. 1 комментируемой статьи кадровая служба должна осуществлять консультирование гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы. Представляется, что такое консультирование не должно выходить за рамки специальных знаний сотрудников кадровой службы и должно касаться преимущественно вопросов прохождения гражданской службы (аттестации, оплаты труда гражданских служащих, проведения служебных проверок и т.п.).

Приведенный в ч. 1 комментируемой статьи перечень видов кадровой работы, осуществляемых в государственном органе, не является исчерпывающим. По решению руководителя государственного органа на кадровые службы могут возлагаться и другие функции.

В нормативах предельной численности работников кадровых служб и бухгалтерий федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Минтруда России от 5 июня 2002 г. N 39 <1>, приведен состав работ, выполняемых кадровой службой.

<1> Бюллетень Минтруда РФ. 2002. N 10.

2. Бланкетная норма ч. 2 комментируемой статьи предусматривает, что положение о подразделении по вопросам государственной службы и кадров государственного органа утверждается руководителем этого государственного органа.

Положение о кадровой службе государственного органа закрепляет правовой статус этого подразделения в организационно-функциональной структуре, конкретизирует его основные функции и задачи, а также требования к специалистам, замещающим должности гражданской службы в данном подразделении.

Глава 8. СЛУЖЕБНОЕ ВРЕМЯ И ВРЕМЯ ОТДЫХА

Статья 45. Служебное время и время отдыха

Комментарий к статье 45

1. В ч. 1 комментируемой статьи дается законодательное определение служебному времени, в течение которого гражданский служащий осуществляет свою профессиональную деятельность.

Режим служебного времени относится к числу существенных условий служебного контракта.

К служебному времени относится время, в течение которого гражданский служащий должен исполнять свои должностные обязанности в соответствии:

а) со служебным распорядком государственного органа;

б) с графиком службы;

в) с условиями служебного контракта.

В соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами к служебному времени могут относиться иные периоды:

- простой (временная приостановка профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего гражданского служащего) (ст. 30 Закона);

- перерывы, предоставляемые женщинам для кормления ребенка (ст. 258 ТК);
- для инвалидов I и II групп устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 35 часов в неделю с сохранением полной оплаты труда (ст. 92 ТК и Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации");
- Постановлением Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г. N 298/3-1 "О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе" <1> всем женщинам, работающим в сельской местности, установлена 36-часовая рабочая неделя, если меньшая продолжительность рабочей недели не предусмотрена иными законодательными актами. При этом оплата труда производится в том же размере, что и при полной продолжительности еженедельной работы, и в порядке, установленном Постановлением от 25 января 1991 г. N 522/1 Президиума Верховного Совета РСФСР <2>;

<1> Ведомости РСФСР. 1990. N 24. Ст. 287.

<2> Ведомости РСФСР. 1991. N 6. Ст. 89.

- в случаях, если гражданские служащие заняты на работах с химическим оружием, то для них должна устанавливаться сокращенная продолжительность рабочего времени - 24 часа в неделю или 36 часов в неделю в зависимости от степени вредности и опасности выполняемой работы (ст. 5 Федерального закона от 7 ноября 2000 г. N 136-ФЗ "О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием" <1>;

<1> СЗ РФ. 2000. N 46. Ст. 4538.

- гражданским служащим, обучающимся по заочной и очно-заочной (вечерней) формам обучения в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, на период 10 учебных месяцев перед началом выполнения дипломного проекта (работы) или сдачи государственных экзаменов устанавливается по их желанию рабочая неделя, сокращенная на семь часов. За время освобождения от работы указанным работникам выплачивается 50% среднего заработка по основному месту работы, но не ниже 1 МРОТ. По соглашению сторон служебного контракта сокращение служебного времени производится путем предоставления работнику одного свободного от работы дня в неделю либо сокращения продолжительности рабочего дня в течение недели (ст. 173 и 174 ТК);

- обучающимся в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях в период учебного года устанавливается по желанию рабочая неделя, сокращенная на один служебный день или на соответствующее ему количество рабочих часов (при сокращении служебного дня в течение недели). За время освобождения от работы гражданским служащим выплачивается 50% среднего заработка по основному месту работы, но не ниже 1 МРОТ (ст. 176 ТК);

- для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, коллективным договором или служебным контрактом устанавливается 36-часовая рабочая неделя, если меньшая продолжительность рабочей недели не предусмотрена для них федеральными законами. При этом заработная плата выплачивается в том же размере, что и при полной рабочей неделе (ст. 320 ТК);

- специальные перерывы для обогрева и отдыха (ст. 109 ТК);

- перерывы для кормления ребенка (ст. 258 ТК).

Вышеприведенные периоды времени не являются исчерпывающими, так как законодательство РФ предусматривает и ряд других особенностей регламентации профессиональной деятельности.

Общая продолжительность работы гражданского служащего не только ежедневной, но и в течение года, должна быть определена как служебным распорядком государственного органа, так и его служебным графиком (ст. 56 Закона). Учетный период для гражданских служащих, работающих по суммированному учету служебного времени, определяется также служебным распорядком государственного органа.

Если гражданский служащий принимается на гражданскую службу, например, в режиме суммированного учета служебного времени, сокращенной продолжительности служебного времени, то ему может быть установлен особый распорядок работы. Все существенные особенности такого распорядка в обязательном порядке должны отражаться при заключении служебного контракта.

В случаях, когда служебный распорядок в государственном органе не принят, то вышеуказанные положения должны найти отражение в служебном контракте.

Суммарное время регламентированных перерывов также должно найти свое отражение в служебном распорядке государственного органа, так как регламентированные перерывы - это дополнительное время отдыха.

Большинство гражданских служащих в процессе работы пользуются персональными электронно-вычислительными машинами (ПЭВМ). В этих случаях рекомендуется учитывать Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03 "Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы", утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 3 июня 2003 г. N 118 <1>.

<1> РГ. N 120. 2003.

Когда по характеру работы постоянно требуется выполнение монотонных операций на компьютере (набор текстов или ввод данных и т.п.), что связано с напряжением внимания и сосредоточенности, при исключении возможности периодического переключения на другие виды трудовой деятельности, не связанные с ПЭВМ, рекомендуется организация перерывов на 10 - 15 мин. через каждые 45 - 60 мин. работы. Продолжительность непрерывной работы с вводом данных и набором текстов без регламентированного перерыва не должна превышать один час.

В зависимости от категории трудовой деятельности и уровня нагрузки за рабочую смену при работе с ПЭВМ устанавливается суммарное время регламентированных перерывов.

Суммарное время регламентированных перерывов
в зависимости от продолжительности работы, вида
и категории трудовой деятельности с ПЭВМ

	Уровень нагрузки за рабочую смену при видах работ с ПЭВМ			Суммарное время регламентированных перерывов, мин.	
	группа А, количество знаков	группа Б, количество знаков	группа В, час	при 8-часовой смене	при 12-часовой смене
I	до 20000	до 15000	до 2	50	80
II	до 40000	до 30000	до 4	70	110
III	до 60000	до 40000	до 6	90	140

Согласно требованиям к организации медицинского обслуживания пользователей ПЭВМ женщины со времени установления беременности переводятся на работы, не связанные с использованием ПЭВМ, или для них ограничивается время работы с ПЭВМ - не более трех часов за рабочий день.

2. Частью 2 комментируемой статьи установлено, что нормальная продолжительность служебного времени для гражданского служащего не может превышать 40 часов в неделю. Для гражданского служащего устанавливается пятидневная служебная неделя.

Норма служебного времени - это количество часов, которое гражданский служащий должен отработать в течение определенного календарного периода. В основе определения нормы служебного времени лежит календарная неделя. Исходя из нее, в необходимых случаях устанавливается норма служебного времени на иные периоды (месяц, квартал, год).

Согласно трудовому законодательству общим выходным днем является воскресенье. Второй выходной день определяется государственным органом. На основе сложившейся практики для гражданских служащих выходными днями являются суббота и воскресенье.

Гражданские служащие, выполняющие работу в нормальных условиях труда, не нуждаются в специальных мерах охраны труда. Установление для гражданского служащего более длительной продолжительности работы, чем норма служебного времени, недопустимо. Нормальное служебное время, устанавливаемое служебным распорядком или иным локальным нормативным актом государственного органа, не может превышать этот предел.

Представитель нанимателя должен вести учет служебного времени, фактически отработанного каждым гражданским служащим. Учет служебного времени может быть, например, ежедневным, еженедельным, суммированным, однако в каждом из этих случаев учитывается отработанное гражданским служащим время за каждый служебный день.

Ежедневный учет служебного времени применяется при равной продолжительности ежедневной работы.

Время, отработанное каждым гражданским служащим, подлежит учету, который ведется по формам N Т-12 и N Т-13, утв. Постановлением Госкомстата России от 5 января 2004 г. N 1. При раздельном ведении учета рабочего времени и расчета с гражданскими служащими по оплате труда допускается применение разд. 1 "Учет рабочего времени" табеля по форме N Т-12 в качестве самостоятельного документа без заполнения разд. 2 "Расчет с персоналом по оплате труда". Форма N Т-13 применяется для учета рабочего времени. Табель составляется в одном

экземпляре уполномоченным на это лицом, подписывается руководителем структурного подразделения, специалистом кадровой службы и передается в бухгалтерию.

Отметки в таблице о причинах неявок на работу, работе в режиме неполного рабочего времени или за пределами нормальной продолжительности рабочего времени по инициативе работника или работодателя, сокращенной продолжительности рабочего времени и т.д. производятся на основании документов, оформленных надлежащим образом (листок нетрудоспособности, справка о выполнении государственных или общественных обязанностей, письменное предупреждение о простое, заявление о совместительстве, письменное согласие работника на сверхурочную работу в случаях, установленных законодательством, и пр.).

Для отражения ежедневных затрат рабочего времени за месяц на каждого работника в таблице отведено:

- в форме N Т-12 (графы 4, 6) - две строки;
- в форме N Т-13 (графа 4) - четыре строки (по две на каждую половину месяца) и соответствующее число граф (15 и 16).

В формах N Т-12 и Т-13 (в графах 4, 6) верхняя строка применяется для отметки условных обозначений (кодов) затрат рабочего времени, а нижняя - для записи продолжительности отработанного или неотработанного времени (в часах, минутах) по соответствующим кодам затрат рабочего времени на каждую дату. При необходимости допускается увеличение количества граф для проставления дополнительных реквизитов по режиму рабочего времени, например времени начала и окончания работы в условиях, отличных от нормальных.

При заполнении граф 5 и 7 табеля по форме N Т-12 в верхних строках проставляется количество отработанных дней, в нижних строках - количество часов, отработанных каждым работником за учетный период.

Затраты служебного времени учитываются в таблице или методом сплошной регистрации явок и неявок на работу, или путем регистрации только отклонений (неявок, опозданий, сверхурочных часов и т.п.). При отражении неявок на работу, учет которых ведется в днях (отпуск, дни временной нетрудоспособности, служебные командировки, отпуск в связи с обучением, время выполнения государственных или общественных обязанностей и т.д.), в таблице в верхней строке в графах проставляются только коды условных обозначений, а в нижней строке графы остаются пустыми.

Бланки табеля по форме N Т-13 с частично заполненными реквизитами могут быть изготовлены с применением средств вычислительной техники. К таким реквизитам относятся: структурное подразделение, фамилия, имя, отчество, должность (специальность, профессия), табельный номер и т.п. - данные, содержащиеся в справочниках условно-постоянной информации организации. В этом случае форма табеля изменяется в соответствии с принятой технологией обработки учетных данных.

Условные обозначения отработанного и неотработанного времени, представленные на титульном листе формы N Т-12, применяются и при заполнении табеля по форме N Т-13.

3. В ч. 3 комментируемой статьи определяются гражданские служащие, для которых устанавливается ненормированный служебный день. Ненормированный служебный день - это особый режим служебного рабочего времени, при котором в случаях служебной (производственной) необходимости допускается выполнение гражданским служащим обязанностей (работы) по распоряжению представителя нанимателя сверх нормальной продолжительности служебного времени.

Исторически понятие ненормированного рабочего дня как особого условия труда, установленное законодательством для определенной категории работников и состоящее в том, что они (определенная категория работников) в отдельные дни в случае производственной необходимости должны выполнять по предложению администрации или по собственной инициативе работу во внеурочное время, которое не признается сверхурочным временем, было предусмотрено еще Постановлением НКТ СССР от 13 февраля 1928 г. N 106 "О работниках с ненормированным рабочим днем" <1>.

<1> Известия НКТ СССР. 1928. N 9, 10.

Своеобразие режима ненормированного служебного дня состоит в том, что гражданский служащий обязан подчиняться общему режиму работы государственного органа. Хотя ненормированный служебный день связан с переработкой сверх нормы рабочего времени, он не рассматривается как сверхурочная работа. Это связано с тем, что сам характер работы предполагает возможность переработки, которая к тому же, как правило, не поддается точному учету.

Гражданский служащий может как задерживаться на службе сверх установленной для него продолжительности служебного дня с целью выполнения своих служебных обязанностей, так и быть вызванным на службу в более раннее время, чем предусмотрено служебным распорядком

или иным локальным нормативным актом государственного органа. Согласия гражданского служащего, для которого установлен ненормированный служебный день, на привлечение к выполнению должностных обязанностей сверх нормальной продолжительности служебного времени не требуется. При этом переработка сверх этой продолжительности служебного времени не считается сверхурочной работой. В связи с этим нет необходимости применять правила трудового законодательства по привлечению к сверхурочной работе (ст. 99 ТК) и ее компенсации (ст. 152 ТК).

Следует учитывать, что такого рода переработки возможны лишь по распоряжению представителя нанимателя и должны носить не систематический, а эпизодический характер (ст. 101 ТК), а выполнение обязанностей сверх установленной нормы служебного времени должно быть обусловлено объективными причинами. С учетом действующего законодательства по охране труда и установленных для гражданских служащих гарантий, в частности права на отдых, недопустимо в административном порядке обязывать гражданских служащих систематически работать за пределами установленного служебного дня. Иначе это приведет к фактическому увеличению продолжительности служебного времени.

В советское время перечни должностей работников с ненормированным рабочим днем утверждались отраслевыми министерствами по согласованию с соответствующим центральным комитетом профсоюза, а продолжительность отпуска за ненормированный рабочий день определялась руководителем предприятия, учреждения, организации по согласованию с профсоюзным комитетом. Но в ходе экономической реформы "вертикальная" подчиненность всех хозяйствующих субъектов отраслевым министерствам фактически утратила свое назначение. Перечни должностей работников, которым мог устанавливаться ненормированный рабочий день, не пересматривались. Естественно, стал возникать вопрос - кому может быть установлен ненормированный рабочий день.

В ч. 3 комментируемой статьи закреплено, что гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, всегда устанавливается ненормированный служебный день. Очевидно, установление для таких гражданских служащих ненормированного служебного дня продиктовано управленческой целесообразностью и обуславливается в силу присущего им статуса.

Что касается вопроса об установлении ненормированного служебного дня для гражданских служащих, замещающих должности иных групп, то его решать следует служебным распоряжением или иным локальным нормативным актом государственного органа, а также в разделе существенных условий служебных контрактов.

В служебном распоряжении или ином локальном нормативном акте государственного органа следует предусмотреть конкретный перечень должностей, по которым гражданские служащие исполняют обязанности на условиях ненормированного служебного дня (структурное подразделение государственного органа, его структурное подразделение или отдельные должности).

В перечень должностей, замещаемых гражданскими служащими на условиях ненормированного служебного дня, включаются должности, как правило, с учетом того, что при исполнении обязанностей по ним:

- а) характер исполняемых обязанностей в течение служебного дня не поддается точному учету;
- б) распределяют служебное время по своему усмотрению;
- в) служебное время по характеру деятельности делится на части неопределенной продолжительности.

При этом представитель нанимателя руководствуется целями служебной необходимости и управленческой целесообразности.

4. В ч. 4 комментируемой статьи установлено, что гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распоряжением государственного органа и который не может быть менее трех календарных дней.

Вопрос о компенсации переработки гражданскими служащими в условиях ненормированного служебного дня возникает вполне естественно. В качестве такой компенсации за переработку в течение года гражданским служащим устанавливается дополнительный оплачиваемый отпуск.

Если дополнительный отпуск установлен гражданскому служащему коллективным договором или служебным распоряжением государственного органа, то он в полном объеме будет предоставляться гражданскому служащему, независимо от того, привлекался гражданский служащий к работе за пределами служебного времени или нет.

Заключение коллективного договора между представителем нанимателя и гражданскими служащими Законом N 79-ФЗ не предусмотрено. Поэтому продолжительность ежегодного дополнительного отпуска может быть определена в служебном распоряжении или ином локальном нормативном акте государственного органа (ст. 56 Закона).

Законодательством бывшего СССР, а именно Постановлением НКТ СССР от 30 апреля 1930 г. N 169, утвердившим Правила об очередных и дополнительных отпусках (в ред. от 3 марта 2005 г.) <1>, в качестве компенсации за нагрузку и работу во внеурочное время продолжительность дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный рабочий день не превышала 12 рабочих дней (в расчете на шестидневную рабочую неделю).

<1> Известия НКТ СССР. 1930. N 13.

Часть 4 комментируемой статьи устанавливает только минимальную продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день - три календарных дня. Максимальная же продолжительность данного дополнительного отпуска законом не установлена. Конкретная продолжительность такого отпуска по той или иной замещаемой гражданским служащим должности определяется коллективным договором или служебным распорядком государственного органа. Его продолжительность зависит от характера выполняемой гражданским служащим работы, ее объема, сложности, необходимости выполнения служебных заданий во внеурочное время и др.

Продолжительность отпуска за ненормированный служебный день не связана напрямую с количеством как фактически отработанных рабочих часов, так и отработанных сверх нормальной продолжительности служебного времени. Например, если гражданский служащий несколько раз в течение года (1, 2, 12, 25 и т.п.) был привлечен к выполнению своих должностных обязанностей после окончания служебного дня и отработал, например, в течение рабочего года 10, 110, 290 часов и т.д., то ему предоставляется такой дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью, установленной коллективным договором или служебным распорядком государственного органа.

В тех случаях, когда ненормированный служебный день был установлен гражданскому служащему в связи с его переводом на другую работу в том же государственном органе, дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день должен ему предоставляться пропорционально времени, отработанному на должности, дающей право на этот отпуск. Пропорционально отработанному времени отпуск предоставляется и в тех случаях, когда гражданский служащий с ненормированным рабочим днем переходит с одной должности на другую с разной продолжительностью дополнительного отпуска.

В ч. 4 комментируемой статьи указано, что в случае, если такой отпуск не предоставляется, с письменного согласия гражданского служащего исполнение им должностных обязанностей за пределами нормальной продолжительности служебного времени оплачивается как сверхурочная работа. Таким образом, если полагающийся гражданскому служащему дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день представителем нанимателя не предоставляется, переработка сверх нормальной продолжительности служебного времени должна с письменного согласия гражданского служащего компенсироваться как сверхурочная работа. В данном случае применяется общая норма - гарантия по оплате, предусмотренная ст. 152 ТК.

Сверхурочная работа гражданскому служащему будет оплачиваться за первые два часа работы не менее чем в полуторном размере, за последующие часы - не менее чем в двойном размере. Конкретные размеры оплаты за сверхурочную работу могут определяться служебным распорядком или иным локальным нормативным актом государственного органа или служебным контрактом.

По желанию гражданского служащего сверхурочная работа вместо повышенной оплаты может компенсироваться предоставлением дополнительного времени отдыха, но не менее времени, отработанного сверхурочно. Однако учет работы сверх нормального рабочего времени затруднителен при работе в режиме ненормированного рабочего времени. В связи с этим определение величины переработки и расчет оплаты сверхурочных часов связаны со значительными трудностями. При отсутствии необходимых учетных часов переработки размер этой переработки может быть определен по соглашению сторон.

5. Предусмотренный ч. 5 комментируемой статьи нормативный правовой акт Правительством РФ в настоящее время не принят. В целом ряде субъектов РФ между тем уже приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок и условия предоставления гражданским служащим ежегодного дополнительного отпуска за ненормированный служебный день. Поэтому в настоящее время к федеральным гражданским служащим можно применять нормативные правовые акты, которые устанавливают особенности предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем в организациях, финансируемых за счет средств федерального бюджета. Такие Правила определены Постановлением Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. N 884 "Об утверждении Правил предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам с ненормированным рабочим днем в организациях, финансируемых за счет средств федерального бюджета" <1>.

Указанными Правилами, например, установлено, что продолжительность дополнительного отпуска по соответствующим должностям устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка организации и зависит от объема работы, степени напряженности труда, возможности работника выполнять свои трудовые функции за пределами нормальной продолжительности рабочего времени и других условий. Очевидно, что и для гражданских служащих наиболее приемлемым вариантом является установление продолжительности такого отпуска служебным распоряжением или иным локальным нормативным актом государственного органа.

К гражданским служащим можно применить, например, п. 5 Правил, который устанавливает, что дополнительный отпуск за работу с ненормированным рабочим днем суммируется с ежегодным основным оплачиваемым отпуском (в том числе удлиненным), а также другими ежегодными дополнительными оплачиваемыми отпусками.

Согласно п. 6 Правил в случае переноса ежегодного отпуска, а также увольнения право на дополнительный отпуск за ненормированный рабочий день реализуется в порядке, установленном трудовым законодательством РФ для ежегодных оплачиваемых отпусков.

Следует учитывать п. 7 Правил, в котором содержится норма, определяющая порядок оплаты дополнительных отпусков, предоставляемых работникам с ненормированным рабочим днем, - отпуска оплачиваются в пределах фонда оплаты труда.

Кроме того, Правила обязывают представителя нанимателя вести точный учет работы за пределами нормальной продолжительности служебного времени.

6. Частью 6 комментируемой статьи установлено, что право на отдых реализуется предоставлением гражданскому служащему свободного от исполнения должностных обязанностей времени (свободного времени) вне пределов установленной данным Законом нормальной продолжительности служебного времени.

Право на отдых - это одна из гарантий гражданского служащего. Право на отдых является еще и конституционным правом каждого человека, что закреплено в ст. 37 Конституции РФ, которая гарантирует всем работающим по трудовому договору установленную федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск. Содержание и задачи правового регулирования времени отдыха состоят, во-первых, в обеспечении установленного законом ограничения рабочего времени и, во-вторых, в создании условий для использования времени, свободного от работы, в интересах работника.

Конституционные гарантии, безусловно, распространяются и на гражданских служащих. Однако для них существуют особенности, установленные Законом N 79-ФЗ.

Часть астрономического, или календарного, времени, находящаяся за пределами рабочего времени, - это внерабочее время. Время отдыха используется гражданским служащим по собственному выбору имеющихся у него свобод личности - для исполнения семейных обязанностей, для отдыха, удовлетворения личных потребностей, восстановления биологического, нервно-эмоционального, трудового потенциала, а также развития личности, повышения образовательного уровня, укрепления здоровья, участия в различных сферах общественной и культурной жизни, реализации гражданских, политических, социально-экономических прав и свобод и т.п.

Видами времени отдыха являются: кратковременный отдых, ежедневный (междусменный) отдых, выходные и нерабочие праздничные дни.

Кратковременный отдых, к которому относятся перерывы в течение рабочего дня (смены), - перерывы для отдыха и питания (ст. 108 ТК). Как отмечалось выше, на отдельных видах работ предусматривается предоставление работникам в течение рабочего времени специальных перерывов для обогрева и отдыха (ст. 109 ТК). Работающим женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет, предоставляются помимо перерыва для отдыха и питания дополнительные перерывы для кормления ребенка (детей), которые включаются в рабочее время и подлежат оплате. Перерывы предоставляются не реже чем через каждые три часа непрерывной работы продолжительностью не менее 30 мин. каждый. При наличии двух или более детей в возрасте до полутора лет продолжительность перерыва устанавливается не менее часа.

По заявлению женщины перерывы для кормления ребенка присоединяются к перерыву для отдыха и питания либо в суммированном виде переносятся как на начало, так и на конец рабочего дня (рабочей смены) с соответствующим его (ее) сокращением (ст. 258 ТК).

Ежедневный (междусменный) отдых - перерыв в работе в период после окончания служебного дня и до начала нового служебного дня. Продолжительность ежедневного (междусменного) отдыха зависит от режима работы и длительности служебного дня.

Выходные и нерабочие праздничные дни - представитель нанимателя обязан предоставлять всем гражданским служащим еженедельный непрерывный отдых, продолжительность которого

должна быть не менее 42 часов. При пятидневной рабочей неделе гражданским служащим предоставляются два выходных дня в неделю.

Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха не может быть менее 42 часов.

Некоторым категориям гражданских служащих в соответствии с действующим законодательством предоставляются дополнительные выходные дни:

- одному из родителей (опекуну, попечителю) по его письменному заявлению для ухода за детьми - инвалидами и инвалидами с детства до достижения ими возраста 18 лет предоставляются четыре дополнительных оплачиваемых выходных дня в месяц, которые могут быть использованы одним из указанных лиц либо разделены ими между собой по их усмотрению (ст. 262 ТК);

- женщинам, работающим в сельской местности, может предоставляться по их письменному заявлению один дополнительный выходной день в месяц без сохранения заработной платы (ст. 262 ТК);

- в случае сдачи крови и ее компонентов в период ежегодного оплачиваемого отпуска, в выходной или нерабочий праздничный день гражданскому служащему по его желанию предоставляется другой день отдыха. Дополнительный день отдыха предоставляется также после каждого дня сдачи крови и ее компонентов. В том случае, если по соглашению с представителем нанимателя гражданский служащий вышел на работу в день сдачи крови и ее компонентов, ему также предоставляется другой день отдыха (ст. 186 ТК) и др.

Нерабочими праздничными днями в Российской Федерации являются:

1, 2, 3, 4 и 5 января - Новогодние каникулы;

7 января - Рождество Христово;

23 февраля - День защитника Отечества;

8 марта - Международный женский день;

1 мая - Праздник Весны и Труда;

9 мая - День Победы;

12 июня - День России;

4 ноября - День народного единства.

При совпадении выходного и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день (ст. 112 ТК).

В целях рационального использования всеми работающими и занятыми, в том числе и гражданскими служащими, выходных и нерабочих праздничных дней Правительство РФ вправе переносить выходные дни на другие дни. В случае переноса выходного дня на рабочий день продолжительность работы в этот день (бывший выходной) должна соответствовать продолжительности рабочего дня, на который перенесен выходной день (разъяснение Минтруда России от 25 февраля 1994 г. N 19 <1>).

<1> БНА. 1994. N 5.

Работа на условиях ненормированного служебного дня не является основанием для неприменения к гражданскому служащему ст. 153 ТК. Оплата труда за работу в выходной или нерабочий праздничный день является общим правилом и, соответственно, гарантией для гражданских служащих. Таким образом, в соответствии с трудовым законодательством (ст. 153 ТК) работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается гражданским служащим, получающим должностной оклад, - в размере не менее одинарной дневной или часовой ставки (части должностного оклада за день или час работы) сверх должностного оклада, если работа в выходной или нерабочий праздничный день производилась в пределах месячной нормы служебного времени, и в размере не менее двойной дневной или часовой ставки (части должностного оклада за день или час работы) сверх должностного оклада, если работа производилась сверх месячной нормы рабочего времени.

Конкретные размеры оплаты за работу в выходной или нерабочий праздничный день могут устанавливаться служебным распорядком или иным локальным нормативным актом государственного органа.

По желанию гражданского служащего, работавшего в выходной или нерабочий праздничный день, ему может быть предоставлен другой день отдыха. В этом случае работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается в одинарном размере, а день отдыха оплате не подлежит.

Законодательство не регламентирует порядок использования времени отдыха - это прерогатива самого гражданского служащего. Оно лишь определяет общие правила его предоставления в течение служебного дня, недели, года. Общие правила и гарантии касаются продолжительности периодов отдыха, условий и оснований их предоставления гражданским служащим, обязанностей представителя нанимателя, охраны права гражданских служащих на получение и использование времени отдыха.

Гражданский служащий в течение времени отдыха не должен исполнять должностные обязанности. За ним сохраняется замещаемая должность. Время отдыха, как правило, не входит в расчет служебного времени.

Статья 46. Отпуска на гражданской службе

Комментарий к статье 46

1. В ч. 1 комментируемой статьи установлено, что гражданскому служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания.

Право на ежегодный оплачиваемый отпуск относится к числу основных трудовых прав гражданского служащего. Законодательство не устанавливает каких-либо исключений, которые позволяли бы лишать гражданского служащего права на отпуск. Вместе с тем, закрепляя право на отдых в качестве права каждого гражданина, ст. 37 Конституции РФ устанавливает, что право на ежегодный оплачиваемый отпуск гарантируется не всем гражданам, занимающимся какой-либо трудовой деятельностью, а только тем, кто работает по трудовому договору, соответственно, служебному контракту. Гражданские служащие, выполняющие для государственного органа работу по гражданско-правовым договорам (подряда, поручения, возмездного оказания услуг и др.), правом на отпуск не пользуются, если иное не предусмотрено этими договорами.

Ежегодный оплачиваемый отпуск предоставляется для отдыха и восстановления сил гражданского служащего один раз в каждом году служебной деятельности. Рабочий год гражданского служащего исчисляется со дня заключения служебного контракта с конкретным представителем нанимателя и, как правило, не совпадает с календарным годом.

Независимо от срока служебного контракта, а также от того, какая работа и на каких условиях выполняется (полное либо неполное служебное время, срочный служебный контракт и др.), каждый гражданский служащий вправе требовать предоставления ему в установленном порядке ежегодного основного оплачиваемого отпуска продолжительностью не ниже 30 или 35 календарных дней в зависимости от группы замещаемой должности гражданской службы.

Гарантия того, что за время отпуска за гражданским служащим сохраняется замещаемая должность гражданской службы и денежное содержание, обусловленные служебным контрактом, юридически означает, что в период пребывания в отпуске гражданский служащий не может быть уволен по инициативе представителя нанимателя, за исключением случая ликвидации государственного органа (ст. 37 Закона N 79-ФЗ). Но сам гражданский служащий может подать представителю нанимателя заявление об увольнении по собственному желанию и расторгнуть служебный контракт во время отпуска.

Время ежегодного оплачиваемого отпуска включается в общий и непрерывный трудовой стаж гражданского служащего. Это время включается также в стаж гражданской службы, дающий право гражданскому служащему на ежегодный основной оплачиваемый отпуск.

Время ежегодных отпусков оплачивается исходя из денежного содержания гражданского служащего. Порядок расчета денежного содержания при расчете отпусков определяется Постановлением Правительства РФ.

Исчисление денежного содержания, сохраняемого на период отпуска, при оплате основного и дополнительного отпусков производится в аналогичном порядке. К правилам расчета размера денежного содержания, сохраняемого на период отпуска, согласно ст. 73 Закона, не применяются общие правила, установленные для расчета среднего заработка ст. 139 ТК.

2. Согласно ч. 2 комментируемой статьи ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков.

Продолжительность основного оплачиваемого отпуска зависит от статусного уровня замещаемой должности - чем он выше, тем продолжительнее отпуск.

Основной отпуск, установленный ч. 3 и 4 комментируемой статьи, является минимальной продолжительностью отпуска, гарантированной всем гражданским служащим, состоящим в оформленном служебным контрактом правоотношениях. Предоставляется он в календарных днях. При этом календарным месяцем (ст. 139 ТК) считается период с 1-го по 30-е (31-е) число соответствующего месяца включительно (в феврале - по 28-е (29-е) число включительно).

В число календарных дней отпуска не включаются нерабочие праздничные дни, определенные ст. 112 ТК, приходящиеся на период отпуска. Выходные дни, в том числе субботы и воскресенья, в число календарных дней отпуска должны включаться.

Работа на условиях неполного служебного времени не влечет для гражданских служащих каких-либо ограничений продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска. Гражданскому служащему, работающему неполное служебное время, должен быть предоставлен ежегодный основной оплачиваемый отпуск той же продолжительности, как и гражданскому

служащему, выполняющему аналогичную работу со служебным временем нормальной продолжительности. У них будут различаться лишь размеры денежного содержания, выплачиваемого за время отпуска.

Установленная Законом N 79-ФЗ продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска может быть увеличена федеральными законами, устанавливающими для отдельных категорий гражданских служащих удлиненные отпуска, например, работникам моложе 18 лет - продолжительностью 31 календарный день (ст. 267 ТК). Отдельным категориям гражданских служащих могут быть установлены удлиненные ежегодные оплачиваемые отпуска, предоставляемые, например, инвалидам, - не менее 30 календарных дней (ст. 23 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации").

Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются гражданским служащим сверх ежегодного основного оплачиваемого отпуска и присоединяются к нему.

Основанием для предоставления гражданскому служащему того или иного дополнительного оплачиваемого отпуска служат обстоятельства, связанные с выполнением конкретной трудовой функции, например, работа в определенных условиях труда, работа сверх установленной законодательством нормальной продолжительности служебного времени, работа в тяжелых и неблагоприятных природно-климатических условиях, повышенная нагрузка и др. Такие отпуска призваны компенсировать воздействие неблагоприятных факторов на здоровье гражданского служащего при исполнении служебных обязанностей.

Дополнительные отпуска могут носить стимулирующий характер и предоставляться, например, за выслугу лет в конкретном государственном органе, а также в качестве поощрения и в других случаях, установленных законодательством, служебным распоряжением или локальными нормативными актами государственного органа. Так, дополнительный оплачиваемый отпуск до трех календарных дней в качестве меры поощрения может предоставляться некоторым гражданским служащим за выдачу в структурном подразделении денежного содержания, в обязанности которого не входит данная обязанность. Кроме того, дополнительный отпуск может быть предоставлен при рождении ребенка одному из родителей (например, отцу).

3 - 4. Частью 3 и 4 комментируемой статьи гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, установлена гарантированная минимальная продолжительность предоставляемого ежегодного основного оплачиваемого отпуска продолжительностью 35 календарных дней, а гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы иных групп, установлена гарантированная минимальная продолжительность предоставляемого ежегодного основного оплачиваемого отпуска продолжительностью 30 календарных дней.

Различие в продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска обусловлено сложностью, напряженностью выполняемой работы в зависимости от объема служебных полномочий и ответственности, возлагаемых на гражданских служащих, замещающих должности, отнесенные к соответствующим группам. К тому же для гражданских служащих, замещающих должности высшей и главной групп, разница на пять оплачиваемых дней основного отпуска относительно гражданских служащих, замещающих должности иных групп, может рассматриваться и как своего рода компенсация работы в условиях ненормированного служебного дня, наряду с дополнительным отпуском, предоставляемым в соответствии с ч. 4 ст. 45 Закона.

5. Отпуск за выслугу лет носит стимулирующий характер, т.е. имеет целью стимулировать гражданских служащих к продолжительной работе в сфере государственного управления. Поэтому ч. 5 комментируемой статьи установлено, что продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет исчисляется из расчета один календарный день за каждый год гражданской службы.

Продолжительность отпуска зависит от стажа гражданской службы (ст. 54 Закона). За каждый год службы предоставляется один календарный день. При этом общая продолжительность дополнительного отпуска за выслугу лет не может превышать 10 календарных дней.

Исчисление стажа гражданской службы для предоставления отпуска за выслугу лет до принятия специального акта (указа Президента РФ) производится по правилам, установленным Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 982 "О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающий право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет" (в ред. от 6 августа 2005 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1997. N 36. Ст. 4130; 2003. N 16. Ст. 1508, N 48. Ст. 4659; 2005. N 32. Ст. 3275.

В соответствии с данным Указом в стаж гражданской службы должны включаться периоды работы (службы) на должностях, в том числе выборных, в государственных органах, на государственных должностях РФ, на государственных должностях субъектов РФ, на должностях в органах местного самоуправления, на государственных должностях государственной гражданской

службы. Кроме того, в стаж включаются периоды военной службы, службы в органах внутренних дел РФ, Государственной противопожарной службе МЧС России, федеральных органах налоговой полиции, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органах РФ, работы в интеграционных межгосударственных органах, созданных российской стороной совместно с государствами - участниками СНГ, в международных организациях, в которых граждане Российской Федерации представляли интересы государства, иные периоды работы, учитываемые в соответствии с федеральными законами при исчислении указанного стажа федеральных государственных служащих, а также время их обучения в учебных заведениях с отрывом от работы (службы) в связи с направлением соответствующим государственным органом для получения дополнительного профессионального образования, повышения квалификации или переподготовки.

В стаж гражданской службы включаются также периоды работы в определенных советских государственных учреждениях (по 31 декабря 1991 г.) и периоды работы в российских органах государственной власти и органах местного самоуправления (с 1 января 1992 г. до введения в действие Сводного перечня государственных должностей Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации", и Реестра государственных должностей федеральных государственных служащих, утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 33 "О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих").

6. Частью 6 комментируемой статьи предусмотрено, что при исчислении общей продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска ежегодный основной оплачиваемый отпуск должен суммироваться с ежегодным дополнительным оплачиваемым отпуском за выслугу лет.

При этом пределы общей продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы, не могут превышать 45 календарных дней, а для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп, - 40 календарных дней.

Дополнительные отпуска за ненормированный служебный день, а также в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы предоставляются сверх ежегодного оплачиваемого отпуска, установленного, соответственно, гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, продолжительностью 35 календарных дней, и гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы иных групп, продолжительностью 30 календарных дней.

7. В ч. 7 комментируемой статьи установлено, что гражданскому служащему предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы, в том числе в связи со службой в местностях с особыми климатическими условиями, в соответствии с законодательством РФ. Однако на практике такие отпуска лишь в исключительных случаях могут быть предоставлены гражданским служащим, поскольку они не заняты на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на тяжелых работах.

До принятия соответствующих нормативных правовых актов РФ, регламентирующих продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска (ст. 423 ТК) гражданским служащим, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, и условия его предоставления, может применяться Список производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день, утв. Постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 25 октября 1974 г. N 298/П-22 (в ред. от 29 мая 1991 г.) <1>.

<1> Бюллетень Минтруда СССР. 1991. N 12.

Продолжительность дополнительного отпуска по различным должностям установлена дифференцированно от 6 до 36 рабочих дней в расчете на шестидневную рабочую неделю. Порядок применения Списка регулируется Инструкцией о порядке применения Списка производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день, утв. Постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 21 ноября 1975 г. N 273/П-20 (в ред. от 15 апреля 2004 г.) <1>.

<1> Бюллетень Минтруда РФ. 2004. N 11.

Согласно п. 9 Инструкции замена дополнительного отпуска денежной компенсацией не допускается. Исключение предусмотрено для выплаты этой компенсации лишь при увольнении работника.

Если гражданский служащий в рабочем году проработал в должностях, предусмотренных в Списке, менее 11 месяцев, то ему дополнительный отпуск предоставляется пропорционально проработанному времени.

В соответствии с п. 10 Инструкции при исчислении стажа работы, дающего право на дополнительный отпуск или выплату компенсации за него пропорционально проработанному времени при увольнении гражданского служащего, количество полных месяцев работы в должностях с вредными условиями труда определяется делением суммарного количества дней работы в течение рабочего года на среднемесячное количество рабочих дней. При этом остаток дней, составляющий менее половины среднемесячного количества рабочих дней, из подсчета исключается, а остаток дней, составляющий половину и более среднемесячного количества рабочих дней, округляется до полного месяца.

Согласно п. 8 Инструкции дополнительный отпуск в связи с вредными условиями труда предоставляется одновременно с ежегодным отпуском. Запрещается непредоставление ежегодного отпуска гражданским служащим, имеющим право на дополнительный отпуск в связи с вредными условиями труда. Статья 124 ТК также предусматривает, что на работах с вредными и (или) опасными условиями труда непредоставление ежегодного оплачиваемого отпуска запрещается. Поэтому ежегодные оплачиваемые отпуска предоставляются в обязательном порядке и не могут быть перенесены на следующий рабочий год даже по просьбе самих гражданских служащих.

Согласно ст. 121 ТК в стаж работы, дающий право на ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, включается только фактически отработанное в соответствующих условиях время.

Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с целью компенсировать влияние экстремальных природно-климатических условий Севера.

Часть 1 ст. 321 ТК устанавливает продолжительность дополнительных отпусков в районах Крайнего Севера - 24 календарных дня, в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, - 16 календарных дней. Дополнительные отпуска в указанных районах и местностях предоставляются сверх основного оплачиваемого отпуска.

Статьей 14 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. N 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (в ред. от 29 декабря 2004 г.) <1> для лиц, работающих в остальных районах Севера, где установлены районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате (в южных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока), установлен ежегодный дополнительный отпуск продолжительностью восемь календарных дней.

<1> РГ. N 73. 1993; СЗ РФ. 2003. N 35. Ст. 3607.

Общая продолжительность ежегодных оплачиваемых отпусков работающим по совместительству устанавливается на общих основаниях. Лицам, работающим по совместительству в северных районах, работодатель обязан предоставить дополнительный отпуск продолжительностью: в районах Крайнего Севера - 24 календарных дня, в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, - 16 календарных дней, в остальных районах Севера - 8 календарных дней.

8. В ч. 8 комментируемой статьи установлено, что по заявлению гражданского служащего ежегодный оплачиваемый отпуск может предоставляться по частям, при этом продолжительность одной части отпуска не должна быть менее 14 календарных дней. По согласованию с представителем нанимателя гражданскому служащему может предоставляться часть отпуска иной продолжительности. Тем самым предусмотрена возможность разделения ежегодного оплачиваемого отпуска на части по просьбе гражданского служащего и при его соглашении с представителем нанимателя с условием, что хотя бы одна из частей этого отпуска (неважно - первая или другая) должна быть не менее 14 календарных дней. Законодательство о гражданской службе не установило количество частей, на которые можно разделить ежегодный отпуск и продолжительность каждой части отпуска, поэтому порядок разделения ежегодного отпуска на части определяется соглашением сторон служебного контракта.

При решении этого вопроса следует учитывать требования международных норм о труде, в частности Конвенции МОТ N 52 "Относительно ежегодных оплачиваемых отпусков" (24 июня 1936 г.). В рекомендациях к данной Конвенции предлагается избегать того, чтобы разбивка отпусков на части шла вразрез с целью отпуска, который предназначен для того, чтобы трудящийся мог восстановить свои физические и душевные силы, израсходованные в течение года. Разбивку отпуска на части рекомендуется ограничивать разделением его не более чем на две части. При разделении отпуска на части следует учитывать, что данный вопрос решается только по

соглашению сторон. Деление отпуска на части не является прерогативой ни гражданского служащего, ни представителя нанимателя.

При разделении отпуска на части следует правильно истолковывать понятие "календарный месяц" (ст. 139 ТК). При делении, например, 14 календарных дней (10 рабочих дней и 4 выходных дня) на части - по два календарных дня в неделю (например, понедельник и вторник), представитель нанимателя должен учитывать, что гражданский служащий будет иметь возможность брать по два календарных дня не в течение семи, а только пяти недель (10 рабочих дней: 2 дня отпуска = 5 недель). Оставшиеся четыре выходных дня перекладывать на рабочие дни неправомерно.

Отзыв гражданского служащего из отпуска возможен только с его согласия. Отказ гражданского служащего (независимо от его причины) от выполнения требования представителя нанимателя о выходе на службу до окончания отпуска не может рассматриваться как нарушение служебной дисциплины. Форма, в которой должно быть выражено согласие гражданского служащего на отзыв из отпуска, законодательством не установлена. На практике основанием для принятия такого решения служит управленческое решение руководителя, которое должно быть оформлено приказом (распоряжением) представителя нанимателя.

Отзыв гражданского служащего из ежегодного оплачиваемого отпуска оформляется приказом (распоряжением) представителя нанимателя. Одновременно по выбору гражданского служащего определяется время, когда ему будет предоставлена неиспользованная часть отпуска, о чем в график отпусков вносятся соответствующие сведения.

При отзыве из отпуска должен быть произведен перерасчет денежного содержания. В таблице учета рабочего времени вместо "отпуск" ставится "служебный день". Гражданский служащий может возратить представителю нанимателя сумму денежного содержания за неиспользованную часть отпуска. Если это ему по каким-либо причинам неудобно, указанная сумма рассматривается в качестве выданного гражданскому служащему аванса. При предоставлении неиспользованных дней отпуска в последующем денежное содержание для их оплаты подсчитывается заново в установленном порядке.

9. Согласно ч. 9 комментируемой статьи ежегодный оплачиваемый отпуск должен предоставляться гражданскому служащему ежегодно в сроки, установленные графиками отпусков - один раз в течение каждого рабочего года его работы в данном государственном органе, считая со дня поступления на работу, т.е. один раз в рабочем году.

Графики отпусков утверждаются представителем нанимателя не позднее, чем за две недели до наступления каждого календарного года. График отпусков обязателен как для гражданского служащего, так и для представителя нанимателя.

После утверждения графика отпусков представитель нанимателя обязан обеспечить своевременное доведение его до сведения всех гражданских служащих. Утвержденные графики объявляются гражданским служащим под роспись, чем также удостоверяется факт их ознакомления. С целью социальной защиты гражданского служащего помимо ознакомления с графиком отпусков представитель нанимателя должен известить гражданского служащего о времени начала отпуска не позднее, чем за две недели до его начала (ст. 123 ТК). Если этого не произойдет, отпуск по заявлению гражданскому служащему переносится на другой срок (ст. 122 и 124 ТК).

При составлении графиков отпусков представитель нанимателя должен по возможности учитывать пожелания гражданского служащего, однако при этом предоставляемые отпуска не должны нарушать нормального хода работы государственного органа. Графики должны составляться с учетом того, что отпуск, перенесенный с согласия гражданского служащего с предыдущего рабочего года, должен быть использован не позднее 12 месяцев после окончания того рабочего года, за который он предоставляется.

Если гражданский служащий был отозван из отпуска, то оставшаяся часть этого отпуска должна быть предоставлена по его выбору в удобное для него время в течение текущего рабочего года или присоединена к отпуску за следующий рабочий год.

При установлении очередности предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков представитель нанимателя должен также учитывать преимущества в использовании ежегодных отпусков, установленные определенным категориям гражданских служащих коллективным договором или локальными нормативными актами государственного органа. Кроме этого, при составлении графиков должно учитываться законодательство, предоставляющее отдельным категориям гражданских служащих право на получение отпуска в определенное время года либо любое удобное для них время (по их желанию), а также устанавливающее особенности в предоставлении отпусков отдельным лицам. Так, например, использовать ежегодный оплачиваемый отпуск в любое удобное для себя время имеют право:

- некоторые категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы (ст. 14 Закона РСФСР от 15 мая 1991 г. N 1244-1 "О социальной

защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в ред. от 22 августа 2004 г.) <1>;

<1> Ведомости РСФСР. N 21. Ст. 699; СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

- ветераны Великой Отечественной войны и ветераны боевых действий на территориях других государств, ветераны труда и некоторые другие категории работников в соответствии с подп. 17 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1995 г. N 5-ФЗ "О ветеранах" (в ред. от 8 мая 2005 г.) <1>;

<1> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 168; 2005. N 19. Ст. 1748.

- Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы (п. 3 ст. 8 Закона РФ от 15 января 1993 г. N 4301-1 "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы" <1>);

<1> Ведомости РФ. 1993. N 7. Ст. 247.

- лица, награжденные знаком "Почетный донор России" (ст. 11 Закона РФ от 9 июня 1993 г. N 5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов" (в ред. от 22 августа 2004 г.) <1>);

<1> Ведомости РФ. 1993. N 28. Ст. 1064; 2004. N 35. Ст. 3607.

- в соответствии с п. 11 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" супругам военнослужащих отпуск по их желанию предоставляется одновременно с отпуском военнослужащих. При этом продолжительность отпуска супругов военнослужащих по их желанию может быть приравнена к продолжительности отпуска военнослужащих. Часть отпуска, превышающая продолжительность отпуска по основному месту их работы, предоставляется без сохранения денежного содержания и др.

В том случае если гражданский служащий имеет льготы, касающиеся времени предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков, то представителю нанимателя во избежание индивидуального служебного спора (см. комментарий к ст. 69) целесообразно затребовать у него письменное заявление о том, в какое время он хотел бы получить отпуск. При наличии такого заявления и учете пожеланий гражданского служащего при составлении графика отпусков гражданский служащий не может настаивать на предоставлении отпуска в другое удобное ему время.

В графике отпусков представитель нанимателя может потребовать от гражданского служащего указывать не только месяц предполагаемого ухода в отпуск, но и конкретные числа по продолжительности отпуска.

Если гражданский служащий по какой-либо причине не может использовать отпуск в дни, определенные графиком, он может обратиться в письменной форме к представителю нанимателя с просьбой о его переносе. По договоренности сторон отпуск может быть перенесен.

При перенесении отпуска на другое время в случаях, предусмотренных ст. 124 ТК, а также в других случаях, когда соглашением сторон служебного контракта время использования отпуска изменено, в график отпусков вносятся соответствующие изменения.

Важное условие, которое необходимо соблюдать при составлении графика отпусков, - отпуск не должен начинаться раньше, чем рабочий год, за который он предоставляется. Иначе это будет отпуск авансом. Если гражданский служащий отгулял отпуск авансом, а потом написал заявление об увольнении по собственному желанию, то в соответствии со ст. 137 ТК для погашения задолженности представителю нанимателя могут производиться удержания из денежного содержания гражданского служащего за неотработанные дни отпуска при его увольнении до окончания того рабочего года, в счет которого он уже получил ежегодные оплачиваемые отпуска.

В случае если представитель нанимателя, имея право на удержание, фактически при расчете не смог произвести его вовсе или частично (например, вследствие недостаточности сумм, причитающихся при расчете), в соответствии с п. 2 Правил об очередных и дополнительных отпусках, утв. Постановлением НКТ СССР от 30 апреля 1930 г. N 169, которые на основании ст. 423 ТК применяются в части, не противоречащей ТК, дальнейшее взыскание (через суд) этих сумм не производится.

К гражданским служащим может быть применена норма ст. 126 ТК, но с особенностями, установленными Законом N 79-ФЗ. При наличии финансовой возможности государственного органа часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая в зависимости от занимаемой должности соответственно 30 или 35 календарных дней, по письменному заявлению гражданского

служащего может быть заменена денежной компенсацией. Это положение должно быть отражено в служебном распорядке или ином локальном нормативном акте государственного органа.

При суммировании ежегодных оплачиваемых отпусков или перенесении ежегодного оплачиваемого отпуска на следующий рабочий год денежной компенсацией могут быть заменены части каждого ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающие соответственно 30 или 35 календарных дней, или любое количество дней из этой части.

При суммировании отпусков по соглашению сторон, например, за 2005 г. - 34 календарных дня (30 дней основной отпуск + 4 дня дополнительный отпуск) и за 2006 г. - 36 календарных дней (30 дней основной отпуск + 6 дней дополнительный отпуск), денежной компенсацией могут быть заменены только $4 + 6 = 10$ календарных дней или любая часть из этих 10 календарных дней, т.е. один календарный день, два календарных дня и т.д. (до 10 календарных дней).

Следует помнить, что в стаж работы, дающий право на ежегодный основной оплачиваемый отпуск, включаются:

- время фактической работы;
- время, когда гражданский служащий фактически не работал, но за ним в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами, служебным распорядком, локальными нормативными актами сохранялась занимаемая должность, в том числе время ежегодного оплачиваемого отпуска, нерабочие праздничные дни, выходные дни и другие предоставляемые гражданскому служащему дни отдыха;
- время вынужденного прогула при незаконном увольнении или отстранении от работы и последующем восстановлении на прежней работе;
- период отстранения от работы гражданского служащего, не прошедшего обязательный медицинский осмотр (обследование) не по своей вине.

В стаж работы, дающий право на ежегодный основной оплачиваемый отпуск, не включаются:

- время отсутствия гражданского служащего на работе без уважительных причин, в том числе вследствие его отстранения от исполнения служебных обязанностей в случаях, предусмотренных ч. 1 - 3 ст. 32 Закона, а также в других случаях, предусмотренных иными федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ;
- время отпусков по уходу за ребенком до достижения им установленного законом возраста;
- время предоставляемых по просьбе гражданского служащего отпусков без сохранения заработной платы, если их общая продолжительность превышает 14 календарных дней в течение рабочего года.

10. В ч. 10 комментируемой статьи установлена норма, по которой выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее, чем за 10 календарных дней до начала указанного отпуска.

Вместе с тем в силу ст. 73 Закона на основании ст. 124 ТК ежегодный оплачиваемый отпуск должен быть продлен или перенесен на другой срок, определяемый представителем нанимателя с учетом пожеланий гражданского служащего, в случаях:

- временной нетрудоспособности;
- исполнения во время ежегодного оплачиваемого отпуска государственных обязанностей, если для этого трудовым законодательством предусмотрено освобождение от работы;
- в других случаях, предусмотренных законодательством, служебным распорядком или локальными нормативными актами.

Если гражданскому служащему своевременно не была произведена оплата за время ежегодного оплачиваемого отпуска либо гражданский служащий был предупрежден о времени начала этого отпуска позднее чем за две недели до его начала, то представитель нанимателя по письменному заявлению гражданского служащего обязан перенести ежегодный оплачиваемый отпуск на другой срок, согласованный с гражданским служащим.

В исключительных случаях, когда предоставление отпуска гражданскому служащему в текущем рабочем году может неблагоприятно отразиться на нормальном ходе работы государственного органа, допускается с согласия гражданского служащего перенесение отпуска на следующий рабочий год. При этом отпуск должен быть использован не позднее 12 месяцев после окончания того рабочего года, за который он предоставляется.

Запрещается непредоставление ежегодного оплачиваемого отпуска в течение двух лет подряд, а также непредоставление ежегодного оплачиваемого отпуска гражданским служащим, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда.

11. Часть 11 комментируемой статьи определяет, что при предоставлении федеральному гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в размере двух месячных окладов денежного содержания. Эта выплата носит целевой характер. Она предназначена для обеспечения отдыха гражданского служащего, служит гарантией реализации конституционного права на отдых.

Выплата производится одновременно с выплатой денежного содержания за период ежегодного оплачиваемого отпуска. Если отпуск используется частями, выплата производится, как

правило, при предоставлении более продолжительной части отпуска (не менее 14 календарных дней).

12. Часть 12 комментируемой статьи предусматривает, что при предоставлении гражданскому служащему субъекта РФ ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Субъект РФ своим законодательством может предусмотреть особые правила произведения указанной выплаты. Так, например, Законом г. Москвы от 26 января 2005 г. N 3 "О государственной гражданской службе города Москвы" единовременные выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи установлены, как и в Законе N 79-ФЗ, в размере трех окладов денежного содержания.

13. В ч. 13 комментируемой статьи предусмотрено, что при прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы гражданскому служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска.

При этом не имеет значения, сколько отпусков гражданский служащий не использовал - один, два, пять, шесть и т.д. Компенсации подлежат все неиспользованные отпуска, исходя из денежного содержания, установленного гражданскому служащему на момент прекращения или расторжения служебного контракта.

По письменному заявлению гражданского служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы за виновные действия). При этом днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы считается последний день отпуска. Специальное правило установлено для тех случаев, когда гражданский служащий, увольняясь, хочет воспользоваться своим правом на отдых и получить отпуск. В этом случае по согласованию с представителем нанимателя ему может быть предоставлен отпуск с последующим увольнением.

При предоставлении отпуска с последующим увольнением при расторжении служебного контракта по инициативе гражданского служащего этот гражданский служащий имеет право отозвать свое заявление об увольнении до дня начала отпуска, если на его место не приглашен в порядке перевода другой гражданский служащий. Следует учитывать, что право гражданского служащего требовать при увольнении предоставления отпуска не абсолютное. Этот вопрос решается с учетом интересов обеих сторон служебного контракта.

Днем увольнения при предоставлении отпуска с последующим увольнением считается последний день отпуска. Эта дата (последний день отпуска) вносится и в трудовую книжку как дата увольнения. Однако все расчеты с гражданским служащим, в том числе выдача трудовой книжки и других документов, производятся в последний день работы перед отпуском (ст. 62 ТК).

В Законе N 79-ФЗ не определен порядок расчета компенсаций.

Правила об очередных и дополнительных отпусках, утв. НКТ СССР, в настоящее время остаются единственным нормативным правовым актом, закрепляющим принцип выплаты компенсации, в соответствии с которым при увольнении гражданского служащего, проработавшего в государственном органе 11 месяцев, ему выплачивается полная компенсация за неиспользованный отпуск, а менее 11 месяцев, - пропорциональная компенсация.

Поскольку ежегодные отпуска предоставляются в календарных днях, то и компенсацию за неиспользованный отпуск при увольнении также следует выплачивать по количеству оставшихся дней в календарном исчислении.

Денежная компенсация за отпуск гражданскому служащему, отработавшему перед увольнением не полностью рабочий год, за который полагается отпуск, выплачивается пропорционально отработанным месяцам в рабочем году. Например, при продолжительности отпуска 30 календарных дней - за 2,5 дня (30 : 12) за каждый месяц работы. При исчислении срока службы, дающего право на компенсацию за отпуск при увольнении, излишки, составляющие менее половины месяца, исключаются из подсчета, а излишки, составляющие не менее половины месяца, округляются до полного месяца (п. 35 Правил).

Принцип пропорционального расчета компенсации за неиспользованный отпуск, предусмотренный п. 29 Правил, не противоречит Закону N 79-ФЗ и ТК, что подтверждено решением Верховного Суда РФ от 1 декабря 2004 г. N ГКПИ04-1294 и Определением Верховного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. N КА05-14.

В соответствии с п. 35 Правил при исчислении сроков работы, дающих право на компенсацию за неиспользованный отпуск при увольнении, излишки, составляющие менее половины месяца, исключаются из подсчета, а излишки, составляющие не менее половины месяца, округляются до полного месяца.

Округление количества дней неиспользованного отпуска нормативными правовыми актами не предусмотрено. Если все же округление произведено не в пользу гражданского служащего, на представителя нанимателя может быть наложен штраф в размере от 5 до 50 МРОТ (ст. 5.27

КоАП). Если округление производится в пользу гражданского служащего, может возникнуть вопрос со стороны органов финансово-бюджетного контроля об излишне выплаченных суммах и их налогообложении. Учитывая изложенное, считаем произведение каких-либо округлений как в пользу гражданского служащего, так и в пользу представителя нанимателя нецелесообразным.

14. В ч. 14 комментируемой статьи установлен особый порядок расторжения служебных отношений при предоставлении неиспользованного отпуска с последующим увольнением.

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока действия служебного контракта. Такой отпуск может предоставляться по письменному заявлению гражданского служащего. В этом случае днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы также считается последний день отпуска, а не день истечения срока служебного контракта.

Днем увольнения считается последний день отпуска, а трудовая книжка выдается гражданскому служащему перед уходом в отпуск.

В случае заболевания гражданского служащего в период отпуска ему должно быть выдано пособие по нетрудоспособности, так как служебные отношения на момент заболевания юридически не расторгнуты, т.е. гражданский служащий застрахован. Но при этом, учитывая особый порядок расторжения служебных отношений, неиспользованный отпуск не продлевается и дата окончания служебных отношений не изменяется.

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока этого договора. В этом случае днем увольнения также считается последний день отпуска.

15. В ч. 15 комментируемой статьи установлено, что по семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам гражданскому служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года.

Конкретная продолжительность отпуска без сохранения денежного содержания определяется по соглашению между гражданским служащим и представителем нанимателя в зависимости от обстоятельств (причин), по которым возникла необходимость в таком отпуске.

Отпуск без сохранения денежного содержания гражданскому служащему может быть предоставлен только при наличии у него уважительной причины. Если представитель нанимателя сочтет указанную гражданским служащим причину отпуска без сохранения денежного содержания неуважительной, то в предоставлении отпуска может быть отказано. Однако в заявлении о предоставлении такого отпуска гражданский служащий не обязан такую причину указывать.

Представитель нанимателя обязан предоставить гражданскому служащему отпуск без сохранения денежного содержания в случаях, предусмотренных федеральными законами. К таким случаям относится, в частности, предоставление отпуска:

- участникам Великой Отечественной войны - до 35 календарных дней в году (ст. 128 ТК);
- работающим пенсионерам по старости (по возрасту) - до 14 календарных дней в году (ст. 128 ТК);
- родителям и женам (мужьям) военнослужащих, погибших или умерших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы либо вследствие заболевания, связанного с прохождением военной службы, - до 14 календарных дней в году (ст. 128 ТК);
- работающим инвалидам - до 60 календарных дней в году (ст. 128 ТК);
- при рождении ребенка, регистрации брака, смерти близких родственников - до пяти календарных дней (ст. 128 ТК);
- для ухода за детьми (ст. 263 ТК);
- Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы - продолжительностью до трех недель в году в удобное для них время года (ст. 8 Закона РФ "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы", ст. 6 Федерального закона от 9 января 1997 г. N 5-ФЗ "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы" <1>);

<1> СЗ РФ. 1997. N 3. Ст. 349.

- допущенным к вступительным экзаменам в высшие специальные учебные заведения - на 15 календарных дней, обучающимся без отрыва от производства на подготовительных отделениях при высших учебных заведениях для сдачи выпускных экзаменов - на 15 календарных дней (ст. 173, 174 ТК) и др.

16. Согласно ч. 16 комментируемой статьи на время отпуска без сохранения денежного содержания за гражданским служащим сохраняется замещаемая должность гражданской службы.

В период пребывания в отпуске гражданский служащий не может быть уволен по инициативе представителя нанимателя, за исключением случаев ликвидации государственного органа. В то же время гражданский служащий сам может в установленном законодательством порядке подать заявление об увольнении по собственному желанию и расторгнуть служебный контракт во время отпуска.

Законодательством не предусмотрено направление гражданских служащих в отпуска без сохранения денежного содержания по инициативе представителя нанимателя (так называемые "вынужденные" отпуска). При этом под простоем понимается временная приостановка работы по причинам экологического, технологического, технического или организационного характера.

Если гражданские служащие не по своей вине не могут выполнять должностные обязанности, предусмотренные заключенными с ними служебными контрактами, то представитель нанимателя обязан оплатить им время простоя в размерах не ниже размера, установленного ст. 157 ТК.

Находясь в отпуске без сохранения заработной платы, гражданский служащий может в любой момент прервать его, однако об этом необходимо поставить в известность представителя нанимателя.

Глава 9. ПРОХОЖДЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Статья 47. Должностной регламент

Комментарий к статье 47

1. Частью 1 комментируемой статьи установлено, что гражданский служащий осуществляет свою профессиональную служебную деятельность в соответствии с должностным регламентом, который утверждается представителем нанимателя.

Гражданский служащий согласно ст. 15 Закона исполняет должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, который согласно ст. 24 является существенным условием служебного контракта.

Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента соответствующего государственного органа.

В должностном регламенте должны быть полно и исчерпывающе сформулированы конкретные права, обязанности и ответственность гражданского служащего.

В этой связи полагаем, что поручение гражданскому служащему обязанностей, исполнение которых не предусмотрено его должностным регламентом, не допускается.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает структуру и содержание должностного регламента.

По вопросу о порядке разработки должностных регламентов, определения их конкретного содержания и структуры Минздравсоцразвития России совместно с заинтересованными государственными органами были подготовлены Рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах (далее - Рекомендации).

Рекомендации содержат положения, которые можно использовать для подготовки конкретных должностных регламентов, как для федеральных гражданских служащих, так и для гражданских служащих субъектов РФ с учетом функциональных особенностей деятельности соответствующих органов, а также правового статуса гражданских служащих. Они были направлены в федеральные государственные органы письмом Минздравсоцразвития России от 10 августа 2005 г. N 3855-ВС.

Должностной регламент является основным нормативным документом, определяющим содержание и результаты деятельности гражданского служащего при замещении им конкретной должности, учрежденной в соответствующем государственном органе. В нем содержатся требования, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы.

Содержание должностного регламента по своему назначению призвано наиболее подробно описывать конкретные должностные обязанности и права гражданского служащего, квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемых к нему по заменяющей должности, а также отражать особенности исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей, порядок его служебного взаимодействия и т.д.

Должностные регламенты должны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами

при выполнении ими задач, определенных положением об органе, структурном подразделении, а также использоваться при оценке результатов служебной деятельности гражданского служащего.

При разработке должностных регламентов гражданских служащих необходимо исходить из положений Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, Закона N 58-ФЗ, Закона N 79-ФЗ, а также из задач и функций соответствующего государственного органа, закрепленных соответствующим нормативным правовым актом об этом органе, содержания федеральных и региональных государственных программ, а также из задач по развитию соответствующей сферы (отрасли) экономики, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно Рекомендациям должностной регламент конкретного гражданского служащего федерального органа исполнительной власти может содержать следующие разделы:

- 1) общие положения;
- 2) квалификационные требования к образованию, стажу работы, уровню и характеру знаний и навыков;
- 3) должностные обязанности;
- 4) права;
- 5) ответственность;
- 6) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать определенные решения;
- 7) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- 8) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения, порядок согласования и принятия проектов решений по замещаемой должности государственной гражданской службы;
- 9) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением должностных обязанностей с гражданскими служащими в том же государственном органе, гражданскими служащими других государственных органов, гражданами и организациями;
- 10) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- 11) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Так, в разд. "Общие положения" могут содержаться следующие общие сведения организационного характера:

- место должности в Реестре должностей госслужбы, в том числе категория и группа, к которой относится должность;
- непосредственная подчиненность (кому непосредственно подчиняется данный гражданский служащий);
- порядок назначения и освобождения от должности;
- наличие и состав подчиненных (для руководителей);
- порядок замещения (кто замещает данного гражданского служащего во время его отсутствия; кого замещает данный гражданский служащий);
- возможность совмещения должностей и функций;
- нормативная база служебной деятельности гражданского служащего.

В разд. "Квалификационные требования" указываются требования, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы:

- к уровню профессионального образования в соответствии со ст. 12 Закона;
- к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности. О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих см. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131;
- к уровню и характеру профессиональных знаний, необходимых для исполнения должностных обязанностей, включающих требования знания: Конституции РФ; федеральных законов применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности; конституций (уставов) и законов субъектов РФ применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности; указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих развитие соответствующей сферы (отрасли) экономики РФ; основ экономики, организации труда, производства и управления в условиях рыночных отношений, методов проведения международных переговоров, заключения международных контрактов, передового отечественного и зарубежного опыта в области государственного управления; методов управления аппаратом государственного органа; правил

делового этикета; правил внутреннего трудового распорядка, порядка работы со служебной информацией и др.;

- к уровню и характеру навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей, включающим соответствующие определенной должности навыки: работать с людьми; вести деловые переговоры; владения приемами межличностных отношений и мотивации подчиненных; стимулирования достижения результатов; контролировать и анализировать управленческие процессы; владения конструктивной критикой; публичных выступлений; владения способностями подготовки делового письма; эффективно и последовательно взаимодействовать с государственными органами, организациями, муниципальными образованиями, гражданами; использовать синергетический эффект от командной работы; создавать эффективные взаимоотношения в коллективе (психологический климат); делегирования полномочий подчиненным; определять приоритеты работы и ставить задачи; подчинять тактические цели стратегическим; разрабатывать план конкретных действий; оперативно принимать и реализовывать управленческие решения; адаптировать к новой ситуации и применять новые подходы к решению возникающих проблем; управления проектами; владения компьютерной и другой оргтехнологией, а также необходимым программным обеспечением; систематически повышать свою квалификацию и др.

Раздел "Должностные обязанности" должен конкретизировать содержание основных обязанностей гражданского служащего, которые установлены в ст. 15 Закона (см. ст. 15 и комментарий к ней).

Как предлагается в Рекомендациях, разд. "Должностные обязанности" может также включать цель деятельности, в которой дается описание технико-экономических или социальных показателей конечных результатов труда, получение которых должен обеспечить данный гражданский служащий, выполняя возложенные на него функциональные обязанности и полномочия, а также перечень основных функций, по которым он принимает, готовит проекты или обеспечивает выполнение соответствующих государственных решений.

Раздел "Права" должностного регламента должен конкретизировать права гражданского служащего по замещаемой должности согласно ст. 14 Закона (см. ст. 14 и комментарий к ней). Права гражданского служащего вытекают как из функций государственного органа, так и функций структурного подразделения, а также должностных обязанностей гражданского служащего, установленных должностным регламентом.

В разд. "Ответственность" предлагается детально сформулировать виды и показатели ответственности, установленной российским законодательством, за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на гражданского служащего должностных обязанностей; за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан; за несохранение государственной тайны, а также разглашение сведений, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

В должностной регламент следует также включать перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие решения в соответствии с замещаемой должностью и со своей компетенцией, а также перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений. В данных разделах формулируются задачи, функции, права и ответственность гражданского служащего при принятии соответствующих решений, его участия в подготовке нормативных правовых актов различного уровня.

При составлении разд. "Сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений" следует учитывать, что подготовка проектов документов осуществляется в соответствии с требованиями действующих нормативных правовых актов по этому вопросу.

В должностном регламенте следует также определить порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, других государственных органов, гражданами и организациями.

В разд. "Перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа" конкретизируются те услуги, оказание которых входит в должностные обязанности гражданского служащего, предусмотренные административным регламентом и действующим законодательством, например выдача гражданам и организациям разрешительных документов, регистрация каких-либо объектов, проведение экспертиз и т.п.

В Рекомендациях содержатся также примерные должностные регламенты руководителя федерального органа исполнительной власти, его советников (помощников), а также гражданских служащих, занимающих должности, отнесенные к категориям "специалисты" и "обеспечивающие специалисты".

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает, что положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы проводится в целях обеспечения прав граждан Российской Федерации на равный доступ к гражданской службе и замещения должностей гражданской службы гражданами, отвечающим установленным требованиям. Должностной регламент содержит конкретные должностные обязанности и права гражданского служащего, квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, в связи с чем в соответствии с положениями должностного регламента следует формулировать требования к гражданину, претендующему на замещение вакантной должности гражданской службы.

4. Согласно ч. 4 комментируемой статьи результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв.

В зависимости от того, насколько успешно и полно гражданский служащий исполняет должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, представитель нанимателя решает вопрос о поощрении гражданского служащего, включении его в кадровый резерв.

Результаты исполнения профессиональной служебной деятельности гражданского служащего учитываются также при проведении аттестации гражданского служащего либо квалификационного экзамена. Результаты исполнения должностного регламента являются основным критерием для объективной оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

5. В целях обеспечения единства подходов и требований к структуре и содержанию должностных регламентов ч. 5 комментируемой статьи устанавливает, что примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой. На основе утвержденных примерных должностных регламентов государственные органы должны будут разрабатывать и утверждать должностные регламенты с учетом функциональных особенностей осуществляемой гражданскими служащими профильной деятельности в установленной сфере.

В настоящее время федеральный орган по управлению государственной службой не создан. До его образования подобные функции самостоятельно выполняются федеральными государственными органами, которые могут придерживаться названных выше Рекомендаций.

Что касается примерных должностных регламентов гражданских служащих субъектов РФ, то они должны утверждаться органами по управлению государственной службой соответствующих субъектов РФ.

Статья 48. Аттестация гражданских служащих

Комментарий к статье 48

1. В ч. 1 комментируемой статьи определяется цель аттестации (от лат. *attestation* - свидетельство). Смысловое значение данной процедуры состоит в характеристике, определении квалификации, уровня знаний, отзыве о способностях, деловых и других качествах <1>.

<1> Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 75.

По сложившейся практике аттестация представляет собой проверку квалификации и служебной состоятельности гражданского служащего. Ее цель - определить соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. В ходе аттестации оцениваются знания гражданского служащего, его профессиональные навыки, опыт работы, качество работы, эффективность служебной деятельности, достижение поставленных задач и конкретных результатов и т.п. В результате проведенной аттестации возможно сделать выводы о соответствии или несоответствии гражданского служащего занимаемой должности.

Аттестация призвана способствовать решению таких вопросов, как формирование квалифицированного кадрового состава гражданской службы РФ, повышение профессионального уровня гражданских служащих, а также решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы в государственном органе при сокращении ее должностей, вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Порядок аттестации гражданских служащих регламентируется Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утв. Указом

Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 (далее - Положение о проведении аттестации госслужащих).

Аттестационная процедура состоит из трех этапов: подготовительного, непосредственно аттестации, заключительного.

Предварительная работа по подготовке аттестации возлагается на подразделение государственного органа по вопросам гражданской службы и кадров.

На подготовительном этапе для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий положения:

- о формировании аттестационной комиссии;
- об утверждении графика проведения аттестации;
- о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В графике проведения аттестации указываются:

- наименование государственного органа, подразделения, в которых проводится аттестация;
- список гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- дата, время и место проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

К документам, которые должны быть представлены в аттестационную комиссию, относятся:

- мотивированный отзыв об исполнении проходящим аттестацию гражданским служащим должностных обязанностей, подготовленный непосредственным руководителем проходящего аттестацию;

- сведения о выполненных поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;

- пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя (заявление о своем несогласии с представленным отзывом);

- аттестационный лист с данными предыдущей аттестации.

На этапе непосредственной аттестации аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым дополнительных сведений о своей деятельности аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

При этом должны учитываться результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, его профессиональные знания и опыт работы, соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством, а при аттестации служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями - организаторские способности.

Заключительный этап связан с принятием решений. Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности.

В соответствии с п. 18 Положения о проведении аттестации госслужащих заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее 2/3 ее членов.

2. В ч. 2 комментируемой статьи речь идет о мотивированном отзыве об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. Отзыв подписывается непосредственным руководителем гражданского служащего и утверждается руководителем государственного органа (вышестоящим руководителем). Данный отзыв должен быть мотивированным, т.е. содержать обоснованные, аргументированные выводы и заключения об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. Мотивированный отзыв представляется в аттестационную комиссию не позднее двух недель до начала аттестации.

Не менее чем за неделю гражданский служащий должен быть ознакомлен с отзывом о его служебной деятельности. Это дает ему возможность в случае необходимости (например, при указании неточных сведений, недостаточно аргументированных или спорных выводов) представить пояснительную записку, заявление о несогласии с отзывом или дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности.

Отзыв должен содержать следующие сведения о гражданском служащем:

- фамилию, имя, отчество;
- замещаемую должность гражданской службы на момент проведения аттестации и дату назначения на эту должность;
- перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие;
- мотивированную оценку профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

К отзыву об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период прилагаются сведения о выполненных им поручениях и подготовленных проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о служебной деятельности служащего (см. Приложение 4.2.5).

При составлении отзыва необходимо охарактеризовать деловые качества гражданского служащего. От оценок и выводов отзыва во многом зависит принятие решения аттестационной комиссии.

Прежде чем составить отзыв, необходимо разработать критерии и показатели оценки деловых качеств и квалификации гражданских служащих, предусмотрев конкретные количественные и качественные характеристики по каждому из показателей. Кроме показателей, общих для всех категорий гражданских служащих: уровень образования, объем специальных знаний, стаж работы в данной или аналогичной замещаемой должности, а также должностях, позволяющих приобрести знания и навыки, необходимые для выполнения работ, предусмотренных по данной должности, должны быть предусмотрены свои особые показатели и критерии оценки. Их целесообразно предусматривать дифференцированно и применительно к отдельным категориям гражданских служащих (руководители, специалисты, обеспечивающие специалисты). Например, для специалистов это степень самостоятельности выполнения должностных обязанностей, качество их выполнения и ответственность за порученное дело, способность адаптироваться к новой ситуации и применять новые подходы к решению возникающих проблем; для руководителей - умение организовать труд подчиненных, обеспечить руководство их работой, стиль общения с подчиненными, реально осуществляемый масштаб руководства и т.п.

Применение для оценки квалификации и профессиональной компетенции гражданского служащего конкретных критериев и показателей позволит характеризовать его соответствие предъявляемым требованиям с тем, чтобы аттестационные комиссии имели возможность на основе материалов, представленных на каждого аттестуемого, по результатам собеседования дать объективную оценку его деятельности и принять предусмотренное настоящим Законом решение.

Сведения о выполненных за период с момента проведения последней аттестации поручениях и подготовленных проектах документов представляются на основе годовых отчетов о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Гражданский служащий имеет право представить дополнительные сведения о своей служебной деятельности, если считает, что эти сведения будут способствовать объективной оценке его квалификации.

Примерный перечень показателей для оценки квалификации гражданских служащих

N п/п	Показатели, характеризующие квалификацию гражданского служащего	Категории гражданских служащих		
		Руководители	Специалисты	Обеспечивающие специалисты
1.	Образование	+	+	+
2.	Стаж работы по специальности	+	+	+
3.	Профессиональная компетентность	+	+	+

3.1.	Знание нормативных актов, регламентирующих установленную сферу профессиональной служебной деятельности	+	+	
3.2.	Знание отечественного и зарубежного опыта по профилю профессиональной служебной деятельности	+	+	
3.3.	Умение оперативно принимать решения по достижению поставленных целей	+		
3.4.	Качество выполненной работы	+	+	+
3.5.	Способность адаптироваться к новой ситуации и принимать новые подходы к решению возникающих проблем	+	+	
3.6.	Своевременность выполнения должностных обязанностей, ответственность за результаты служебной деятельности	+	+	+
3.7.	Интенсивность труда (способность в короткие сроки справляться с большим объемом работы)	+	+	+
3.8.	Умение работать с документами	+	+	+
3.9.	Способность прогнозировать и планировать, организовывать, координировать и регулировать, а также контролировать и анализировать работу подчиненных	+		
3.10.	Способность в короткие сроки осваивать технические средства, обеспечивающие повышение производительности труда и качества работы	+	+	+
4.	Служебная этика, стиль общения	+	+	+
5.	Способность к творчеству, введению инновационных технологий	+	+	+
6.	Участие в управленческом процессе принятия решений	+	+	
7.	Способность к самооценке	+	+	+

3. Частью 3 комментируемой статьи предусмотрены изъятия из состава гражданских служащих, которые подлежат аттестации. Аттестации подлежат все гражданские служащие независимо от занимаемых должностей. Исключение сделано лишь для замещающих должности гражданской службы категорий "помощники (советники)" и "руководители" в случае, если с последними заключен срочный служебный контракт (ст. 25 Закона).

Пунктом 3 Положения о проведении аттестации госслужащих расширен круг гражданских служащих, освобождающихся от прохождения очередной аттестации. В дополнение только предусматривается, что аттестации не подлежат гражданские служащие:

- проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины.

Аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска.

4. Периодическая аттестация как способ оценки профессиональных качеств используется практически во всех сферах деятельности. В ч. 4 комментируемой статьи установлено, что аттестация гражданских служащих должна проводиться регулярно, один раз в три года. Однако в некоторых случаях возможно проведение внеочередной аттестации.

В ходе проведения аттестации наряду с определением соответствия гражданских служащих занимаемым должностям решается ряд задач, в частности:

- выявление перспективы использования его потенциальных способностей, стимулирования роста профессиональной компетенции;
- определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки;
- обеспечение возможности долгосрочного планирования передвижения гражданских служащих в целях карьерного роста, а также своевременного освобождения гражданского служащего от замещаемой должности или перевода на иную, в том числе нижестоящую должность или участок работы.

В отличие от ранее действовавшего законодательства, когда аттестация использовалась и для решения вопроса о присвоении служащему очередного квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга), в настоящее время присвоение классного чина гражданской службы производится исключительно на основании результатов квалификационного экзамена (ст. 49 Закона).

5. В ч. 5 комментируемой статьи указано положение о возможности внеочередной аттестации гражданского служащего.

При изменении условий оплаты труда гражданских служащих аттестация направлена на оценку квалификации каждого из них в целях установления обоснованной дифференциации размеров денежного содержания.

Условиями внеочередной аттестации могут быть:

- соглашение сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- сокращение должностей гражданской службы в государственном органе;
- изменение условий оплаты труда гражданских служащих.

При сокращении должностей гражданской службы в государственном органе аттестация проводится с целью определения гражданских служащих, которые обладают преимущественным правом оставления на службе в силу высокой результативности труда и высокой квалификации. По результатам внеочередной аттестации таким служащим могут быть предложены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе в соответствии с ч. 6 ст. 31 Закона.

При равной производительности труда и квалификации предпочтение в оставлении на службе отдается: семейным - при наличии двух или более иждивенцев (нетрудоспособных членов семьи, находящихся на полном содержании гражданского служащего или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию); лицам, в семье которых нет других работников с самостоятельным заработком; гражданским служащим, получившим в период службы у данного представителя нанимателя трудовое увечье или профессиональное заболевание; инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий по защите отечества; гражданским служащим, повышающим свою квалификацию по направлению представителя работодателя без отрыва от службы.

Служебным распорядком или другим локальным нормативным актом государственного органа могут предусматриваться другие категории гражданских служащих, пользующихся преимущественным правом на оставление на службе при равной эффективности служебной деятельности (производительности труда) и квалификации. Данное положение обоснованно, так как способствует управлению персоналом гражданской службы.

При изменении условий оплаты труда гражданских служащих аттестация направлена на оценку их квалификации в целях установления обоснованной дифференциации размеров денежного содержания.

6. В ч. 6 комментируемой статьи предусмотрено, что внеочередная аттестация может проводиться и по соглашению сторон служебного контракта в целях объективной оценки профессионального уровня гражданского служащего, решения вопроса о переводе на другую должность, повышении денежного содержания и т.п.

Оценка служебной деятельности гражданского служащего основывается на:

- его соответствии квалификационным требованиям по замещаемой должности (см. комментарий к ст. 12);
- результатах исполнения должностного регламента (см. комментарий к ст. 47);
- определении его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач;
- сложности выполняемой работы и ее результативности.

При этом должны учитываться профессиональные знания гражданского служащего, опыт работы, повышение квалификации и переподготовка, а также организаторские способности, если служебная деятельность гражданского служащего связана с управлением.

Как отмечается в п. 5 Положения о проведении аттестации госслужащих, внеочередная аттестация по соглашению сторон служебного контракта может проводиться с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Для проведения такой аттестации необходимо собрать заседание аттестационной комиссии, утвердить дату проведения аттестации, составить списки гражданских служащих, подлежащих внеочередной аттестации, подготовить документы для аттестационной комиссии. По решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий соответствующие положения.

Возможность проведения внеочередной аттестации на основе соглашения представителя нанимателя и гражданского служащего с учетом результатов годового отчета о его профессиональной деятельности позволяет учесть интересы обеих сторон: служащего - в объективной оценке его деятельности, нанимателя - в эффективности этой деятельности.

7. Согласно ч. 7 комментируемой статьи при проведении аттестации должны учитываться:

- ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, например, в случае признания гражданского служащего недееспособным, отказа от процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну и т.п.;

- отсутствие нарушений запретов, связанных с гражданской службой, например: гражданскому служащему запрещается замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей и др.;

- выполнение требований к служебному поведению и обязательств, например, исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне, осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа и т.п.

8. В ч. 8 комментируемой статьи установлено, что очередную аттестацию не проходят гражданские служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Кроме того, аттестации не подлежат гражданские служащие:

- проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- замещающие должности гражданской службы категории "руководители" и "помощники (советники)", с которыми заключен срочный служебный контракт;
- в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

9. Согласно ч. 9 комментируемой статьи для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия. Аттестационная комиссия образуется на основании акта соответствующего государственного органа о проведении аттестации. В зависимости от количества структурных подразделений, территориальных органов и специфики выполняемых гражданскими служащими обязанностей в государственном органе могут быть образованы две или более аттестационные комиссии.

В соответствии с п. 7 Положения о проведении аттестации госслужащих по решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий соответствующие положения.

Подготовка к проведению аттестации обеспечивается подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и включает следующие мероприятия:

- составление списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- подготовку необходимых документов на аттестуемых;
- разработку графиков проведения аттестации;
- определение состава аттестационных комиссий;
- организацию разъяснительной работы о целях и порядке проведения аттестации.

На каждого гражданского служащего, подлежащего аттестации, не позднее чем за две недели до начала ее проведения его непосредственным руководителем подготавливается представление, содержащее всестороннюю оценку: соответствия профессиональной подготовки

гражданского служащего квалификационным требованиям по замещаемой должности; его профессиональной компетентности; отношения к работе и выполнению должностных обязанностей; показателей результатов работы за прошедший период.

Аттестационная комиссия рассматривает представление, заслушивает аттестуемого и руководителя подразделения, в котором он работает. Обсуждение работы аттестуемого должно проходить в обстановке требовательности, объективности и доброжелательности, исключающей проявление субъективизма и конфликта интересов.

Конкретные сроки, а также график проведения аттестации и состав аттестационной комиссии утверждаются руководителем государственного органа и доводятся до сведения аттестуемых не менее чем за две недели до начала аттестации.

В графике проведения аттестации указывается наименование подразделения, в котором работает аттестуемый, его фамилия, должность, дата проведения аттестации и представления в аттестационную комиссию необходимых документов, а также должности и фамилии гражданских служащих, ответственных за их подготовку.

Как правило, в первую очередь аттестуются руководители структурных подразделений (отделов в департаменте, управлении), а затем подчиненные им гражданские служащие.

Аттестация членов аттестационной комиссии проводится на общих основаниях.

10. В соответствии с ч. 10 комментируемой статьи в состав аттестационной комиссии могут входить:

- представитель нанимателя (руководитель государственного органа, в котором проходит гражданская служба), принимающий решение о своем участии в работе аттестационной комиссии (законом ему предоставлено право выбора: принимать непосредственное участие в ее работе или направлять уполномоченных им гражданских служащих);

- гражданские служащие, уполномоченные представителем нанимателя (в их число обязательно должны входить служащие подразделения по вопросам государственной службы и кадров, правового подразделения и подразделения, в котором трудится подлежащий аттестации гражданский служащий);

- независимые эксперты.

В п. 2 Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 предусматривается включение в состав аттестационной комиссии и представителей государственных органов (федеральных и субъектов РФ) по управлению государственной службой. Однако до образования указанных органов выполнение их функций возложено на государственные органы (аппараты государственных органов), в которых проводится аттестация.

Следовательно, членами аттестационной комиссии являются специалисты как соответствующего государственного органа, включая коллег гражданского служащего, проходящих гражданскую службу в том же подразделении, так и других организаций - научных и образовательных учреждений, иных организаций.

В процессе аттестации должна быть обеспечена:

- максимальная независимость и компетентность членов аттестационной комиссии;

- соблюдение квоты независимых экспертов, по которой их должно быть не менее 1/4 от общего числа членов аттестационной комиссии.

При этом, как следует из ч. 10 комментируемой статьи, вопрос о направлении в качестве независимого эксперта того или иного специалиста решается соответствующим учреждением по запросу государственного органа.

Представитель нанимателя направляет органу по управлению государственной службой запрос о включении в аттестационную комиссию независимых экспертов. Орган по управлению государственной службой обращается в научные, образовательные и иные учреждения соответствующего профиля, которые командировать своих сотрудников для участия в проведении аттестации гражданских служащих. До образования федерального органа по управлению гражданской службой данная процедура не проводится.

Вопрос о вознаграждении независимых экспертов решен Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2005 г. N 509 "О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами".

Ставка почасовой оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами, установлена в размере 80 руб. Однако на основании договора, заключенного между федеральным государственным органом и независимым экспертом, оплата труда указанных независимых экспертов может быть увеличена.

Следует обратить внимание на то, что участие в работе аттестационной комиссии представителей профсоюзной организации не предусмотрено.

Вопрос о численности комиссии решается представителем нанимателя, так как законодательством о гражданской службе не установлена минимальная или максимальная численность аттестационной комиссии.

Представитель нанимателя утверждает председателя, заместителя председателя и секретаря аттестационной комиссии.

Аттестационную комиссию возглавляет председатель. В ее состав входят также заместитель председателя, секретарь и члены аттестационной комиссии. Все они при принятии решения обладают равными правами (п. 9 Положения о проведении аттестации госслужащих).

11. Часть 11 комментируемой статьи устанавливает, что состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства РФ о государственной тайне.

Формирование аттестационной комиссии и порядок ее проведения для гражданских служащих, использующих в своей деятельности сведения, составляющие государственную тайну, производится на общих основаниях, указанных в предыдущих частях комментируемой статьи Закона. В том случае, когда проходят аттестацию гражданские служащие, использующие в своей деятельности сведения, составляющие государственную тайну, аттестационная комиссия должна состоять из специалистов, допущенных к государственной тайне.

Порядок допуска к государственной тайне, т.е. защите государством сведений в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, регламентируется ст. 21 Закона РФ "О государственной тайне".

12. Часть 12 комментируемой статьи предусматривает, что состав аттестационной комиссии должен быть сформирован таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

При ее формировании следует включить представителя нанимателя и (или) уполномоченных им гражданских служащих.

В число уполномоченных лиц лучше всего включать гражданских служащих из подразделений государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, правового подразделения, а также в обязательном порядке из подразделения, в котором, если возникнет конфликтная ситуация, гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы.

В соответствии с п. 16 Положения о проведении аттестации госслужащих аттестационная комиссия рассматривает документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии.

В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым гражданским служащим дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

13. На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, по ч. 13 комментируемой статьи его членство в этой комиссии приостанавливается, вследствие чего он не принимает участия в голосовании по собственной кандидатуре. Практически это означает, что члены аттестационной комиссии проходят аттестацию на общих основаниях.

14. В ч. 14 комментируемой статьи установлено, что в случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности, а аттестация переносится на более поздний срок.

Если гражданский служащий не явился на заседание аттестационной комиссии по уважительной причине (болезнь, командировка и т.п.) или отказался от прохождения аттестации на основании предоставленного законом права (например, женщина после окончания отпуска по уходу за ребенком до начала аттестации отработала лишь три месяца), аттестация переносится на более поздний период без каких бы то ни было неблагоприятных последствий для служащего.

В период подготовки к проведению аттестации гражданский служащий должен соблюдать ограничения, установленные Законом N 79-ФЗ и другими федеральными законами, а также не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа.

15. В ч. 15 комментируемой статьи предложены варианты решений для принятия аттестационной комиссией.

Выводы аттестационной комиссии в течение семи дней должны быть доведены до сведения руководителя государственного органа. Руководитель государственного органа принимает окончательное решение по результатам аттестации.

В соответствии с п. 24 Положения о проведении аттестации госслужащих решение должно быть принято в течение одного месяца со дня проведения аттестации (голосования аттестационной комиссии), не считая времени болезни и ежегодного оплачиваемого отпуска гражданского служащего.

Если гражданский служащий соответствует занимаемой должности, то никакого специального решения о продолжении гражданской службы (сохранении должности и т.п.) не принимается.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным гражданским служащим непосредственно после подведения итогов голосования.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист, который подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании и принимавшими участие в голосовании (см. Приложение 4).

С аттестационным листом гражданский служащий должен быть ознакомлен под роспись.

Другие документы по результатам аттестации не оформляются.

Аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период хранятся в личном деле гражданского служащего.

16. В ч. 16 комментируемой статьи указано, что аттестационная комиссия может рекомендовать гражданского служащего к включению в кадровый резерв для повышения в должности. В этом случае издается правовой акт (приказ, распоряжение) о включении гражданского служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста (ст. 64 Закона).

Аттестационная комиссия может принять решение о необходимости направить гражданского служащего с его согласия на профессиональную переподготовку или повышение квалификации (ст. 62 Закона).

Если аттестационная комиссия примет решение о том, что гражданский служащий признан не соответствующим замещаемой должности, то он понижается в должности гражданской службы, т.е. переводится с его согласия на другую - нижестоящую должность (ст. 28 Закона).

В том случае, когда гражданский служащий отказывается от прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность, он может быть уволен по основанию подп. "б" п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона.

В соответствии с п. 23 Положения о проведении аттестации госслужащих вышеперечисленные решения в обязательном порядке оформляются правовым актом государственного органа или представителя нанимателя.

17. В ч. 17 комментируемой статьи указаны действия представителя нанимателя при отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы.

Условием увольнения гражданского служащего в связи с несоответствием его занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации является отрицательный результат аттестации.

В любом случае недостаточный уровень квалификации гражданского служащего должен быть подтвержден результатами аттестации.

Порядок проведения аттестации предполагает соблюдение следующих правил:

а) наличие нормативной основы (положения об аттестации);

б) осуществление процедуры проведения аттестации комиссией, создаваемой в порядке, устанавливаемом соответствующим положением;

в) всеобщий характер аттестации (аттестации подлежат не отдельные, а все (за исключениями, определяемыми в нормативном порядке) гражданские служащие определенной категории);

г) периодичность в проведении аттестации (гражданские служащие подвергаются аттестации регулярно, как правило, по истечении определенного срока после проведения предыдущей аттестации, установленного нормативно).

Заключение аттестационной комиссии о том, что гражданский служащий по уровню своей фактической квалификации не соответствует занимаемой должности или выполняемой работе, порождает у представителя нанимателя право расторгнуть служебный контракт с данным гражданским служащим. В данном случае, когда гражданский служащий отказался от направления его для прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации или от перевода на другую должность гражданской службы, представитель нанимателя получает

законное право уволить гражданского служащего по собственной инициативе на основании подп. "б" п. 1 ч. 1 ст. 37 Закона.

Однако, решая вопрос по существу, следует иметь в виду, что судебная практика исходит из недопустимости расторжения служебного контракта по мотивам недостаточной квалификации с гражданским служащим, не имеющим необходимого профессионального опыта в связи с непродолжительностью трудового стажа, а также по мотиву отсутствия специального образования, если оно в силу закона не является обязательным условием при заключении служебного контракта.

18. Часть 18 комментируемой статьи предоставляет гражданскому служащему право обжаловать результаты аттестации в соответствии с данным Законом. Однако Закон не предусматривает порядка обжалования результатов аттестации.

В этом случае целесообразно руководствоваться общими правилами рассмотрения индивидуальных служебных споров. Причем только два органа могут рассматривать такие споры - это комиссия по служебным спорам, в компетенцию которой входит рассмотрение большинства разногласий между гражданским служащим и представителем нанимателя, и суд.

Порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров устанавливается ст. 70 Закона N 79-ФЗ и ТК, некоторые нормы которого применяются в силу ст. 73 Закона.

Следует отметить, что законодательство о гражданской службе не содержит упоминания об индивидуальных служебных спорах и, соответственно, не устанавливает никаких особенностей их рассмотрения. Однако к этим спорам по аналогии должны применяться правила, установленные для индивидуальных трудовых споров.

19. В ч. 19 комментируемой статьи указано, что положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ утверждается указом Президента РФ. Данное Положение утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110.

Статья 49. Квалификационный экзамен

Комментарий к статье 49

1. Частью 1 комментируемой статьи устанавливается, что квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", также устанавливается, что в случаях, определяемых Президентом РФ, квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие должности категории "руководители". В соответствии с Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 111, принятым в развитие положений комментируемой статьи, квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие должности главной и ведущей групп категории "руководители". Гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности категории "руководители" высшей группы, сдают квалификационный экзамен по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Из смысла ч. 1 комментируемой статьи следует, что гражданские служащие, замещающие должности категории "помощники (советники)", квалификационный экзамен не сдают. Практически это означает возможность присвоения им классных чинов без процедуры проведения квалификационного экзамена. На наш взгляд, такое положение нарушает основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, в частности принцип профессионализма и компетентности государственных служащих, предусмотренный п. 1 ст. 3 Закона N 58-ФЗ. Предложенный Законом N 79-ФЗ подход ставит в неравные условия гражданских служащих категории "помощники (советники)" с гражданскими служащими категорий "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", которые в отличие от первых уже при поступлении на гражданскую службу по конкурсу подтвердили наличие необходимых знаний и навыков для замещения должностей гражданской службы, по которым в рамках группы предусмотрены соответствующие классные чины. Кроме того, положения Закона, устанавливающие необходимость сдачи квалификационного экзамена гражданскими служащими с неограниченным сроком полномочий, не соотносятся с нормативными правовыми актами, определяющими порядок присвоения дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Так, например, в соответствии со ст. 22 Положения о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. N 1237, очередное воинское звание присваивается военнослужащему в день истечения срока его военной службы в предыдущем воинском звании, если он занимает воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание, равное или более высокое, чем воинское звание, присваиваемое военнослужащему.

Вероятно, следовало бы изменить подход к присвоению классных чинов, установив, что гражданским служащим, замещающим должности категорий "руководители", "специалисты" и

"обеспечивающие специалисты", классные чины присваиваются без квалификационного экзамена, который сдают гражданские служащие категории "помощники (советники)".

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает основание и регламентирует периодичность проведения квалификационного экзамена. Содержание квалификационного экзамена связано с установлением соответствия профессиональных знаний, умений и навыков гражданского служащего исполняемым им обязанностям, категории и группе замещаемой должности. В соответствии с вышеупомянутым Указом квалификационный экзамен проводится по решению представителя нанимателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе гражданского служащего:

а) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, не имеющему классного чина, первого классного чина по замещаемой должности;

б) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему очередного классного чина по замещаемой должности, который присваивается ему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

в) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

Указом также установлено, что при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, не имеющему классного чина, первого классного чина по замещаемой должности, а также при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий, квалификационный экзамен проводится после успешного завершения испытания. Если же испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения гражданского служащего на должность.

Квалификационный экзамен проводится по решению представителя нанимателя по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. При этом Закон не возлагает на гражданского служащего обязанность сдачи квалификационного экзамена, он вправе отказаться от прохождения экзаменационной процедуры, не претендуя на присвоение соответствующего классного чина по замещаемой должности.

3. Частью 3 комментируемой статьи определяется, что квалификационный экзамен, проводимый по инициативе гражданского служащего, считается внеочередным и проводится не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина. Учитывая сроки прохождения гражданской службы в классных чинах, установленные Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113, внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что федеральный гражданский служащий замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

4. Часть 4 комментируемой статьи уточняет основные цели квалификационного экзамена и определяет, что он проводится конкурсной или аттестационной комиссией по специально установленной форме и в порядке, установленном для проведения заседаний соответствующих комиссий.

Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 111 также уточняется, что в решении представителя нанимателя о проведении квалификационного экзамена должны быть указаны:

а) дата и время проведения квалификационного экзамена;

б) список гражданских служащих, которые должны сдавать квалификационный экзамен;

в) перечень документов, необходимых для проведения квалификационного экзамена.

При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов, сложностью и ответственностью выполняемой работы на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением обязанностей по замещаемой должности. Решение о результате квалификационного экзамена выносится комиссией в отсутствие гражданского служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается сдавшим квалификационный экзамен. По результатам экзаменационных процедур в отношении его комиссией выносится решение о сдаче либо о несдаче квалификационного экзамена.

5. Часть 5 комментируемой статьи закрепляет право гражданского служащего обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с данным Законом. На этом основании он может обратиться в комиссию государственного органа по служебным спорам (п. 1 ч. 1 ст. 70) либо подать жалобу непосредственно в суд.

6. Часть 6 комментируемой статьи содержит бланкетную норму, согласно которой утверждение положения о порядке сдачи квалификационного экзамена гражданским служащим и порядке оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня) относится к прерогативам Президента РФ. Во исполнение данной нормы издан Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 111.

Глава 10. ОПЛАТА ТРУДА ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Статья 50. Оплата труда гражданского служащего

Комментарий к статье 50

Комментируемой статьей регулируются основы организации оплаты труда гражданских служащих и структуры ежемесячно выплачиваемого им денежного содержания. Установленная нормами комментируемой статьи оплата труда на гражданской службе во многом имеет схожую структуру выплат, применяемых на военной и правоохранительной службе, обеспечивая тем самым единство и преемственность материального обеспечения профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Денежное довольствие на военной службе так же, как и денежное содержание на гражданской службе, состоит из должностного оклада, оклада по воинскому званию и иных дополнительных выплат, что обусловлено общими подходами к оплате труда, предусмотренной для разных видов государственной службы РФ.

В комментируемой статье закладываются принципы формирования и определения размеров различных материальных выплат, составляющих денежное содержание гражданских служащих. Нормы комментируемой статьи определяют общеправовую основу построения системы денежного содержания гражданских служащих. Отдельные вопросы по установлению, порядку начисления и определению размеров различных выплат в структуре денежного содержания гражданских служащих регулируются подзаконными актами на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

Комментируемой статьей устанавливается также особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. На гражданской службе могут предусматриваться механизмы формирования обобщенных и специфических показателей эффективности и результативности деятельности, в зависимости от степени достижения которых дифференцируется размер денежного содержания для гражданских служащих, к которым применяется особый порядок оплаты труда.

Нормативное содержание комментируемой статьи является определяющим для формирования системы оплаты труда и стимулирования гражданских служащих во всех государственных органах РФ.

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет денежное содержание гражданского служащего как основное средство материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. В соответствии с п. 1 и 2 ст. 10 Закона N 58-ФЗ государственные служащие осуществляют профессиональную служебную деятельность на должностях государственной службы, получая денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Таким образом, источником выплаты денежного содержания и стимулирования гражданского служащего является бюджет соответствующего уровня.

Основным принципом стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданского служащего является взаимосвязь размера выплат, составляющих его денежное содержание, и замещаемой должности гражданской службы: чем выше занимаемая гражданским служащим должностная позиция - тем выше возможный совокупный размер денежного содержания. Такой принцип закрепляет иерархию должностей гражданской службы, отражая возрастающую степень ответственности гражданских служащих, и создает предпосылки для мотивации и стимулирования их карьерного роста.

Как следует из смысла ч. 1 комментируемой статьи, денежное содержание является единственным источником доходов гражданских служащих от профессиональной служебной деятельности, связанной с замещением должности гражданской службы. Однако доктринальное положение комментируемой статьи о денежном содержании как основном средстве материального обеспечения гражданского служащего не ограничивает возможность получения иных доходов. Данное положение корреспондируется с тем, что гражданские служащие также вправе заниматься неслужебной профессиональной деятельностью и получать дополнительные доходы при условии

соблюдения запретов, связанных с гражданской службой, установленных в ст. 17 Закона. На практике наиболее распространенными видами неслужебной деятельности являются участие гражданских служащих в научной, публицистической и педагогической деятельности.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет структуру денежного содержания гражданского служащего, которая состоит из оклада денежного содержания и дополнительных выплат. Оклад денежного содержания, в свою очередь, состоит из должностного оклада и оклада за классный чин, присвоенный гражданскому служащему. Такое разделение оклада денежного содержания законодателем предусмотрено с целью обеспечения взаимосвязи размера должностного оклада с должностной позицией, замещаемой гражданским служащим, а оклада за классный чин - с уровнем профессиональной и личностной компетентности, навыками и знаниями, которыми он обладает. Дифференцированная система должностных окладов и окладов за классный чин позволяет наиболее полно отразить в окладе денежного содержания эти два фактора. Дополнительные выплаты в структуре денежного содержания гражданских служащих по своему смыслу носят компенсационный и (или) стимулирующий характер и связаны со спецификой, особыми условиями, характером замещения определенных должностей гражданской службы, результативностью работы и эффективностью исполнения ими общеслужебных и должностных обязанностей.

Таким образом, в структуре денежного содержания каждого гражданского служащего можно выделить должностной оклад, размер которого зависит от замещаемой должности гражданской службы (например, советник, ведущий консультант, консультант); оклад за классный чин, размер которого зависит от присвоенного гражданскому служащему классного чина (например, референт государственной гражданской службы РФ 2-го класса, референт государственной гражданской службы РФ 3-го класса, секретарь государственной гражданской службы РФ 1-го класса); ряд дополнительных выплат (надбавки, премии, материальная помощь), размеры которых зависят от специфики и характера профессиональной деятельности гражданского служащего. Должностной оклад, оклад за классный чин и большинство дополнительных выплат производятся гражданскому служащему ежемесячно.

3 - 4. Части 3 и 4 комментируемой статьи определяют порядок установления размеров окладов денежного содержания гражданских служащих. В настоящее время размеры должностных окладов и окладов за классный чин на федеральном уровне закреплены Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763. Должностные оклады установлены отдельно для каждой должностной позиции в федеральных государственных органах с учетом номенклатуры должностей федеральной гражданской службы, определенной в Указе Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 и варьируются от 1500 до 7200 руб. Например, для гражданских служащих, замещающих должность начальника отдела в федеральном министерстве, должностной оклад в настоящее время установлен в размере 4250 руб., заместителя начальника отдела - 3700 руб., главного специалиста-эксперта - 3200 руб. и т.д. Размер оклада за классный чин также определяется дифференцированно с учетом присвоенного гражданскому служащему классного чина. В настоящее время размеры окладов за классный чин для федеральных гражданских служащих варьируются в диапазоне от 450 до 1850 руб. в месяц. Например, размер оклада за классный чин действительного государственного советника РФ 3-го класса в настоящее время составляет - 1650 руб., государственного советника РФ 1-го класса - 1500 руб., советника государственной гражданской службы РФ 2-го класса - 1050 руб. и т.д.

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин на уровне субъектов РФ устанавливаются их нормативными правовыми актами с учетом соответствующих размеров денежного содержания федеральных гражданских служащих в случае, если субъекту РФ предоставляются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. В соответствии со ст. 85 БК и ст. 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ размеры оплаты труда гражданских служащих субъекта РФ не могут превышать размеры оплаты труда, установленные для соответствующих федеральных гражданских служащих.

По отдельным должностям гражданской службы предусмотрена выплата денежного содержания в виде единого денежного вознаграждения, которое состоит из оклада денежного содержания и ряда дополнительных выплат, связанных с условиями, ограничениями и спецификой прохождения гражданской службы. В денежное вознаграждение гражданского служащего включается должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Премии и ежемесячное денежное поощрение составляют дополнительные выплаты к денежному вознаграждению гражданского служащего.

Выплата денежного содержания в виде денежного вознаграждения применяется преимущественно для лиц, замещающих государственные должности РФ, и для небольшого числа гражданских служащих, замещающих должности категории "руководители" в некоторых органах

государственной власти (например, в дипломатических и торговых представительствах органов исполнительной власти).

Механизм выплаты денежного содержания в виде денежного вознаграждения на федеральном уровне устанавливается указами Президента РФ, в частности Указами Президента РФ от 9 апреля 1997 г. N 309 "О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации" (в ред. от 30 декабря 2006 г.) <1>, от 28 августа 2001 г. N 1080 "О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в дипломатических представительствах и представительствах Российской Федерации при международных организациях (в иностранных государствах)" (в ред. от 30 декабря 2006 г.) <2>, от 30 сентября 2004 г. N 1260 "Об оплате труда руководителей некоторых федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 30 декабря 2006 г.) <3> и рядом других; на уровне гражданской службы субъектов РФ - нормативными правовыми актами субъектов РФ. Перечень должностей гражданской службы субъекта РФ, по которым применяется механизм денежного вознаграждения, должен соответствовать перечню должностей федеральных гражданских служащих, по которым установлена выплата денежного содержания в виде единого денежного вознаграждения. Субъектам РФ, принимая нормативные правовые акты о размерах должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих, следует ориентироваться на правовой акт РФ.

<1> СЗ РФ. 1998. N 18. Ст. 2022, N 50. Ст. 6128; 1999. N 10. Ст. 1178; 2000. N 31. Ст. 3250; 2004. N 18. Ст. 1751, N 41. Ст. 4019; 2005. N 47. Ст. 4882; 2006. N 13. Ст. 1360; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 210.

<2> СЗ РФ. 2001. N 36. Ст. 3540; 2002. N 26. Ст. 2570; 2003. N 39. Ст. 3744; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3462; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 210.

<3> СЗ РФ. 2004. N 41. Ст. 4019; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459, ст. 3462; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 210.

5 - 8. Части 5 - 8 комментируемой статьи устанавливают различные виды, а также порядок определения размеров дополнительных выплат, составляющих денежное содержание гражданских служащих. Дополнительные выплаты носят характер надбавок, премий и материальной помощи. К надбавкам относятся: ежемесячная надбавка за выслугу лет, ежемесячная надбавка за особые условия гражданской службы, ежемесячная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну.

Размер ежемесячной надбавки за выслугу лет составляет от 10 до 30% должностного оклада и зависит от стажа гражданской службы. В стаж гражданской службы также включаются периоды замещения должностей других видов государственной службы, определенные в ст. 54 Закона, с учетом на федеральном уровне положений Указа Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 982. В стаж государственной службы федеральных гражданских служащих, дающий право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, включаются периоды работы (службы) на должностях, в том числе выборных, в государственных органах, на государственных должностях РФ, на государственных должностях субъектов РФ, на должностях в органах местного самоуправления, а также на иных должностях государственной службы.

Размер ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы не может превышать 200% должностного оклада гражданского служащего. Порядок ее выплаты устанавливается локальными нормативными правовыми актами федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ с учетом положений Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763. Обычно в органах государственной власти вводятся дифференцированные процентные шкалы по расчету и выплате надбавки за особые условия гражданской службы, предельные размеры которых варьируются в зависимости от замещения гражданским служащим определенной группы должностей. Гражданские служащие, замещающие должности высшей группы должностей гражданской службы, могут получать надбавку в размере от 150 до 200% должностного оклада, главной группы - от 120 до 150%, ведущей группы - от 90 до 120%, старшей группы - от 60 до 90%, младшей группы - до 60% должностного оклада. Конкретные размеры ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы по соответствующим должностям федеральной гражданской службы и порядок выплаты этой надбавки определяются руководителем федерального государственного органа или его аппарата (представителем нанимателя).

Величина ежемесячной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, определяется как фиксированный процент от должностного оклада в соответствии с положениями ст. 21 Закона РФ "О государственной тайне" с разъяснениями, содержащимися в Постановлении Минтруда России от 23 декабря 1994 г. N 84 "Об утверждении Разъяснения "О порядке выплаты процентных надбавок должностным лицам и гражданам, допущенным к государственной тайне" <1>. Допущенными к государственной тайне на постоянной основе считаются гражданские служащие, которые имеют оформленный в установленном законом

порядке допуск к сведениям соответствующей степени секретности и на которых решением руководителя органа государственной власти возложена обязанность постоянно работать со сведениями, составляющими государственную тайну в силу своих должностных обязанностей. Размер ежемесячной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, к должностному окладу (тарифной ставке) граждан, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны установлен в соответствии с Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. N 573. Размер надбавки за работу со сведениями, имеющими степень секретности "особой важности", составляет 50 - 75% должностного оклада, со сведениями "совершенно секретно" - 30 - 50%, "секретно" - 10 - 15% при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий и 5 - 10% без проведения проверочных мероприятий. Выплата ежемесячной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, производится после получения гражданским служащим соответствующего допуска с момента письменного оформления решения (приказа) руководителя органа государственной власти о работе гражданского служащего на постоянной основе со сведениями, составляющими государственную тайну соответствующей степени секретности. При определении размера ежемесячной процентной надбавки учитывается объем сведений, к которым указанные гражданские служащие имеют доступ, а также продолжительность срока, в течение которого сохраняется актуальность засекречивания охраняемых сведений.

<1> БНА. 1995. N 4.

К выплатам премиального характера в структуре денежного содержания гражданских служащих относятся: премии за выполнение особо важных и сложных заданий и ежемесячное денежное поощрение. Размеры премий за выполнение особо важных и сложных заданий для гражданских служащих устанавливаются локальными нормативными правовыми актами федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ. Максимальный размер премии в пределах фонда оплаты труда в расчете на одного гражданского служащего не ограничен. На практике в большинстве случаев руководитель государственного органа распределяет в виде премий за выполнение особо важных и сложных заданий часть средств от экономии фонда оплаты труда между гражданскими служащими, которыми были выполнены дополнительные задания или поручения.

Размеры ежемесячных денежных поощрений устанавливаются дифференцированно по должностям гражданской службы преимущественно как определенное количество должностных окладов: на федеральном уровне - указами Президента РФ, в частности Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763; на уровне субъектов РФ - нормативными правовыми актами субъектов РФ. Размеры ежемесячных денежных поощрений в большинстве федеральных государственных органов варьируются от 1 до 14 должностных окладов в зависимости от должности, замещаемой гражданским служащим.

Размер единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска в соответствии с ч. 11 ст. 46 Закона составляет два месячных оклада денежного содержания гражданского служащего. Выплата производится один раз в год одновременно с выплатой денежного содержания за период оплачиваемого отпуска. Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, как правило, производится по соответствующему заявлению гражданского служащего. Если отпуск используется частично, то выплата производится при предоставлении более продолжительной части отпуска (не менее 14 календарных дней). Для гражданских служащих субъектов РФ размер и порядок получения единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска устанавливается в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Материальная помощь, выплачиваемая гражданским служащим за счет средств фонда оплаты труда, направлена на оказание поддержки в трудных жизненных ситуациях. Материальная помощь предоставляется по личному заявлению гражданского служащего. Условия и порядок ее выплаты устанавливаются локальными нормативными правовыми актами федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ. Размер материальной помощи определяется индивидуально в каждом конкретном случае.

9. Частью 9 комментируемой статьи предусмотрено увеличение размеров денежного содержания гражданских служащих на величину районного коэффициента, коэффициента за работу в пустынных, безводных местностях, коэффициента за работу в высокогорных районах, процентной надбавки к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в южных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока. Данные коэффициенты устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами РФ и определяются отдельно для каждого субъекта или территории РФ. В случае распространения определенного коэффициента на конкретную группу гражданских служащих размеры их окладов месячного

денежного содержания и дополнительных выплат, составляющих денежное содержание, повышаются на величину данного коэффициента. В настоящее время специальное правовое регулирование по данному вопросу относительно гражданских служащих на федеральном уровне не проводится. По этим вопросам применяются общие нормы трудового законодательства. Многие практические вопросы исчисления денежного содержания и дополнительных выплат отражены в Приказе Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. N 2 "Об утверждении Инструкции о порядке предоставления гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера в соответствии с действующими нормативными актами" (в ред. от 3 августа 2006 г.), который действует и применяется в части, не противоречащей ТК.

10. Частью 10 комментируемой статьи гражданским служащим предусмотрены другие выплаты в соответствии с законодательством. На практике это преимущественно выплаты гарантийного и компенсационного характера в соответствии с положениями ряда федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также дополнительные и единовременные выплаты, устанавливаемые индивидуально гражданским служащим нормативными правовыми актами органов государственной власти с учетом положений Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 765 "О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу" <1>. Например, размер единовременной выплаты при поощрении гражданского служащего Правительством РФ составляет один оклад месячного денежного содержания, при поощрении Президентом РФ - два оклада месячного денежного содержания, при присвоении почетных званий РФ и награждении знаками отличия РФ - три оклада месячного денежного содержания, при награждении орденами и медалями РФ - пять окладов месячного денежного содержания и т.д.

<1> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3461.

11 - 12. Частями 11, 12 комментируемой статьи предусмотрена ежегодная индексация окладов денежного содержания гражданских служащих с учетом уровня инфляции. Индексация размеров окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы производится путем принятия соответствующих указов Президента РФ, в которых установлена величина индексации. Индексация размеров окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъектов РФ производится в соответствии с нормативными правовыми актами субъекта РФ. В нормативных правовых актах об индексации денежного содержания или денежного вознаграждения гражданских служащих, как правило, содержится величина индексации (коэффициент) на который с определенной даты умножаются размеры должностных окладов или денежного вознаграждения. Например, последнее повышение размеров должностных окладов было осуществлено с 1 января 2007 г. в 1,1 раза в соответствии с Указом Президента РФ от 30 декабря 2006 г. N 1490 "О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы" <1>. Обычно одновременно с индексацией окладов денежного содержания гражданских служащих происходит и соответствующее повышение должностных окладов военнослужащих, что ввиду большего числа военнослужащих по сравнению с гражданскими служащими более ощутимо сказывается на бюджетных расходах на оплату труда на государственной службе в целом. Указом Президента РФ от 30 сентября 2004 г. N 1258 установлено соотношение размеров окладов типовых воинских должностей военнослужащих и должностных окладов на гражданской службе. Соответствие воинских должностей должностям на гражданской службе позволяет проводить индексацию окладов военнослужащих в тесной взаимосвязи с индексацией окладов денежного содержания гражданских служащих.

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 209.

13. Частью 13 комментируемой статьи устанавливаются общие принципы выплаты денежного содержания гражданским служащим, проходящим гражданскую службу за пределами Российской Федерации. Для таких гражданских служащих составные части денежного содержания пересчитываются и выплачиваются в иностранной валюте в соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 764 и Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1999 г. N 788 "О порядке исчисления и выплаты денежного содержания федеральных государственных служащих, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти и представительствах государственных органов при федеральных органах исполнительной власти за рубежом, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации" <1>. Также Постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2002 г. N 911 "О гарантиях и компенсациях работникам, направляемым на работу в

представительства Российской Федерации за границей" <2> предусмотрены дополнительные выплаты, связанные с переездом и спецификой прохождения гражданской службы за пределами Российской Федерации. В некоторых нормативных правовых актах, регулирующих вопросы определения и выплаты денежного содержания гражданским служащим, проходящим государственную службу за пределами Российской Федерации, установлена возможность выплаты повышенного денежного содержания или вознаграждения, а также более высоких процентных надбавок или дополнительных выплат, компенсирующих более высокий уровень жизни за границей. Например, к таким нормативным правовым актам относятся: Указ Президента РФ от 9 ноября 2000 г. N 1853 "О повышении денежного вознаграждения лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, отдельные государственные должности федеральной государственной службы, и денежного содержания федеральных государственных служащих" (в ред. от 25 июля 2006 г.) <3>, Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2000 г. N 118 "О повышении денежного содержания лиц, замещающих должности федеральных государственных служащих за рубежом", Приказ МИД России от 8 августа 2002 г. N 11380 "О повышении денежного вознаграждения лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в дипломатических представительствах и представительствах Российской Федерации при международных организациях (в иностранных государствах)" <4> и др.

<1> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3753; 2000. N 13. Ст. 1376; 2003. N 8. Ст. 760.

<2> СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. 2). Ст. 5220.

<3> СЗ РФ. 2000. N 46. Ст. 4541; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3459.

<4> БНА. 2002. N 51.

14 - 15. Частями 14, 15 комментируемой статьи предусмотрена возможность установления особого порядка оплаты труда по отдельным должностям гражданской службы в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Особый порядок оплаты труда гражданских служащих отличается от обычного тем, что предусматривает определенную разницу в структуре организации и механизмах выплаты денежного содержания по отдельным должностям гражданской службы. Оплата в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих устанавливается только тогда, когда замещаемые ими должности включены в перечень должностей, по которым может быть установлен особый порядок оплаты труда. Перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, утверждается указом Президента РФ, который в настоящее время еще не принят.

Включение должности гражданской службы в перечень должностей, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, не означает напрямую переход гражданского служащего на новую систему оплаты. Допускается применение обычного и особого порядка оплаты труда для одной и той же должности гражданской службы. Введение особого порядка оплаты труда оформляется заключением с гражданским служащим срочного служебного контракта, в котором в дополнение к положениям служебного контракта, типовая форма которого утверждена Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. N 159, содержатся также и показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Особый порядок оплаты труда может быть применен исключительно к гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на основании срочного служебного контракта в соответствии с ч. 4 ст. 25 Закона. Предполагается, что структура денежного содержания гражданских служащих при применении особого порядка оплаты труда в соответствии с проектом указа Президента РФ будет состоять из двух частей: постоянной и переменной. Постоянная часть будет включать должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячное денежное поощрение, совокупный размер которых будет в несколько раз превышать соответствующие выплаты для гражданских служащих, к которым применяется обычный порядок оплаты труда. Переменная часть будет состоять из премии за достижение целевых значений установленных показателей результативности, которая не ограничивается максимальными размерами. Предполагается, что надбавки, материальная помощь и прочие дополнительные выплаты не будут применяться к гражданским служащим, которым установлен особый порядок оплаты труда. Величина премии за достижение целевых значений установленных показателей результативности будет тесно взаимосвязана со степенью достижения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, закрепленных в срочном служебном контракте.

16. Частью 16 комментируемой статьи установлено ограничение размеров выплат гражданским служащим, которым установлен особый порядок оплаты труда в соответствии с ч. 14 этой же статьи. В данном случае все размеры таких выплат ограничиваются пределами фонда

оплаты труда государственного органа. Это означает, что все выплаты должны производиться в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих. При этом следует иметь в виду, что в служебном контракте условия оплаты труда не могут быть ниже по сравнению с действующим законодательством.

Сутью установления особого порядка оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности являются мотивация и стимулирование выполняемой работы по планируемым показателям и критериям оценки. Для обеспечения объективности оценивания результатов служебной деятельности гражданских служащих, разумеется, должны быть определены соответствующие критерии. В настоящее время завершена разработка проекта Указа Президента РФ "О показателях эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и особом порядке оплаты труда по отдельным должностям федеральной государственной гражданской службы". Согласно заложенным в нем концептуальным подходам предполагается формирование в составе фонда оплаты труда государственного органа результативной части фонда оплаты труда для гражданских служащих, которым установлен особый порядок оплаты труда, из расчета определенной фиксированной суммы на одного гражданского служащего с привязкой к его должностному окладу. Предполагается, что количество должностных окладов, формирующих результативную часть фонда оплаты труда, будет превышать количество должностных окладов, формирующих обычную часть фонда оплаты труда. В составе фонда оплаты труда органов государственной власти, в которых хотя бы одному гражданскому служащему установлен особый порядок оплаты труда, выделяется результативная часть фонда оплаты труда.

17. Частью 17 во взаимосвязи с ч. 14 комментируемой статьи установлены виды и типы показателей эффективности и результативности деятельности, на основе которых предполагается стимулирование гражданских служащих в соответствии с особым порядком оплаты труда. Показатели эффективности и результативности разделяются на два вида - обобщенные и специфические; и три типа - показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, показатели принятия и исполнения управленческих и иных решений, показатели правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений.

Под обобщенными показателями эффективности и результативности понимаются типовые показатели, общие для государственных органов и гражданских служащих, которые могут быть установлены для большинства из них, независимо от специфики функциональной деятельности. Такие показатели, как правило, носят нормативный или процессный характер, связанный, например, с нормативно-правовой деятельностью, документооборотом и т.д.

Под специфическими показателями эффективности и результативности понимаются индивидуально установленные для отдельных гражданских служащих показатели, связанные со спецификой деятельности органа государственной власти. Как правило, такие показатели связаны с осуществлением отдельных функций органом государственной власти и характеризуют непосредственный результат и конечный эффект их исполнения.

Обобщенные показатели эффективности и результативности утверждаются Президентом РФ и Правительством РФ для органов государственной власти, руководство которыми осуществляют Президент РФ и Правительство РФ соответственно; специфические - утверждаются нормативным правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций.

Статья 51. Фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа

Комментарий к статье 51

Комментируемой статьей регулируются основы формирования фонда оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа. Источниками формирования фондов оплаты труда гражданских служащих могут являться исключительно средства, выделенные из бюджетов соответствующих уровней: для федеральных гражданских служащих - из федерального бюджета РФ, для гражданских служащих субъектов РФ - из бюджетов субъектов РФ, по разделу 01 Функциональной классификации расходов бюджетов РФ "Общегосударственные вопросы".

Планирование фонда оплаты труда гражданских служащих является одной из составляющей частей бюджетного процесса в Российской Федерации. При планировании фонда оплаты труда гражданских служащих государственные органы на основе штатной численности формируют бюджетные заявки, где указываются финансовые потребности и расходы на оплату труда гражданских служащих, а также их обоснование на бюджетный период. Расходы федеральных государственных органов на оплату труда гражданских служащих отражаются в федеральном законе о федеральном бюджете на определенный год и соответствующих приложениях к нему.

Расходы государственных органов субъектов РФ на оплату труда гражданских служащих отражаются в соответствующих законах о бюджетах субъектов РФ.

Традиционная схема составления бюджетных заявок и расчетов финансовой потребности при формировании фонда оплаты труда гражданских служащих основана на системе нормативов, установленных в законодательном порядке. Нормативы разрабатываются и утверждаются в основном федеральными органами государственной власти, ключевую роль в этом процессе играет Минфин России. Нормативно-правовой основой для формирования фондов оплаты труда гражданских служащих в дополнение к комментируемой статье является БК и Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации" (в ред. от 18 декабря 2006 г.) <1>, а также федеральные законы, законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты о бюджете, бюджетном процессе, денежном содержании гражданских служащих, структуре должностей гражданской службы.

<1> СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4030; 2000. N 32. Ст. 3338; 2001. N 33. Ст. 3437; 2002. N 19. Ст. 1796; 2003. N 19. Ст. 1751; 2004. N 22. Ст. 2095, N 27. Ст. 2711, N 52. Ст. 5278; 2005. N 52. Ст. 5589; 2006. N 52 (ч. 1). Ст. 5499.

В соответствии с бюджетным законодательством фонд оплаты труда гражданских служащих может быть израсходован исключительно на выплату денежного содержания или денежного вознаграждения гражданским служащим. Оплата труда гражданских служащих из других источников, так же как и выплаты из фонда оплаты труда на другие цели, не допускаются. При неиспользовании средств фонда оплаты труда полностью в текущем году неиспользованные средства подлежат изъятию в бюджеты соответствующих уровней.

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет ведомственный порядок формирования фонда оплаты труда гражданских служащих. Ведомственный порядок означает, что фонд оплаты труда гражданских служащих формируется в каждом государственном органе отдельно и включает в себя как средства, выделенные на оплату гражданских служащих, так и средства, выделенные на оплату труда работников, замещающих должности в данном государственном органе, не являющиеся должностями гражданской службы. Таким образом, совокупный фонд оплаты труда государственного органа рассчитывается исходя из предельной штатной численности замещающих в нем должности гражданских служащих и работников. Предельная штатная численность государственного органа на федеральном уровне устанавливается Президентом РФ и Правительством РФ соответственно для государственных органов, руководство которыми осуществляют Президент РФ и Правительство РФ. На практике в государственных органах предельная штатная численность гражданских служащих не соответствует фактической штатной численности, что позволяет руководителю использовать выделенные средства на вакантную должность для увеличения размеров оплаты труда фактически работающих гражданских служащих путем перераспределения дополнительных выплат в рамках фонда оплаты труда.

2. Частью 2 комментируемой статьи устанавливается количество должностных окладов, формирующих фонд оплаты труда и выделяемых в расчете на одного гражданского служащего в год на федеральном уровне. При определении размеров фонда оплаты труда федерального государственного органа предусматриваются средства для выплаты должностного оклада (в размере 12 должностных окладов в год), оклада за классный чин (четыре должностных оклада в год), ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе (три должностных оклада в год), ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы (14 должностных окладов в год), ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну (полтора должностных оклада в год), премий за выполнение особо важных и сложных заданий (два должностных оклада в год), единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи (три должностных оклада в год). Кроме того, при формировании фонда оплаты труда учитываются размеры ежемесячного денежного поощрения, которое в соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 составляет:

- в федеральных государственных органах, в центральных аппаратах (аппаратах) федеральных государственных органов, в аппаратах Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ, в Генеральной прокуратуре РФ, в рабочем аппарате Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека - заместителя министра юстиции РФ - 30 должностных окладов в год;

- в территориальных органах (территориальных органах - представительствах) федеральных органов исполнительной власти, в аппаратах верховного суда республики, краевого суда, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда, гарнизонного военного суда, в аппаратах федерального арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда, арбитражного суда субъекта РФ, в управлениях (отделах) Судебного департамента при Верховном

Суде РФ в субъектах РФ, в прокуратуре субъекта РФ, прокуратуре города (района) - 12 должностных окладов в год.

Таким образом, число фиксированных должностных окладов в год для расчета фонда оплаты труда на одного гражданского служащего в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи составляет 69,5 - для федеральных государственных органов и 51,5 - для территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Учитывая, что оклад денежного содержания гражданского служащего состоит из месячного оклада по замещаемой должности (должностного оклада) и месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином (окладом за классный чин), что равно 0,33 должностных оклада, оклад денежного содержания в месяц составит 1,33 должностных оклада: $1 + 0,33 = 1,33$.

Формирование фонда оплаты труда государственных органов субъектов РФ регулируется нормативными правовыми актами субъектов РФ. В настоящее время в большинстве субъектов РФ установлено сходное количество должностных окладов, формирующих фонд оплаты труда, как и в комментируемой статье.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает увеличение размеров фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих отдельных федеральных государственных органов на величину выплат, связанных с районным коэффициентом, выплатой повышенного денежного содержания и иных выплат, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Наиболее распространенным на практике является увеличение размеров фонда оплаты труда за счет средств, направляемых для выплаты:

- денежного вознаграждения, премий и денежных поощрений лицам, замещающим государственные должности РФ;
- районного коэффициента, коэффициента за работу в пустынных, безводных местностях, в высокогорных районах, процентной надбавки к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в южных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока - в размерах, определяемых с учетом размеров коэффициентов и процентных надбавок, установленных соответствующими нормативными правовыми актами РФ;
- повышенного денежного содержания - в размерах, устанавливаемых Президентом РФ;
- дополнительных выплат за звание действительных членов и членов-корреспондентов Российской академии наук и наличие ученых степеней;
- ряда других выплат, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ с учетом Постановления Правительства РФ от 20 октября 2006 г. N 617 "О фонде оплаты труда работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 23 января 2007 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 2006. N 44. Ст. 4593, N 49 (ч. 2). Ст. 5226; 2007. N 5. Ст. 665.

Таким образом, совокупная величина фонда оплаты труда государственного органа увеличивается путем умножения на соответствующий коэффициент или прибавлением к ней определенных фиксированных сумм в соответствии с расчетными нормативами.

4. Часть 4 комментируемой статьи предоставляет возможность руководителю государственного органа перераспределять средства фонда оплаты труда гражданских служащих между различными видами выплат, составляющих денежное содержание гражданских служащих в пределах установленного размера фонда оплаты труда государственного органа. На практике это означает возможность для руководителя государственного органа использовать средства, выделенные на финансирование одного вида дополнительных выплат, для финансирования другого вида дополнительных выплат, а также использовать экономию фонда оплаты труда для дифференциации уровня денежного содержания гражданских служащих. Например, часть средств, выделенная для выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы гражданскому служащему, замещающему должность консультанта, может быть использована для выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий гражданскому служащему, замещающему должность специалиста-эксперта, и т.д. Также руководитель государственного органа вправе перераспределять средства фонда оплаты труда государственного органа между оплатой труда гражданских служащих и оплатой труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы.

В большинстве случаев руководитель государственного органа перераспределяет с помощью премиальных выплат экономию фонда оплаты труда гражданских служащих и часть средств фонда оплаты труда государственного органа, формирующегося за счет вакансий. Именно наличие вакансий в государственном органе и выделенные на них средства являются наиболее эффективным инструментом перераспределения фонда оплаты труда и повышения уровня денежного содержания гражданских служащих. Руководителю государственного органа до недавнего времени было выгодно иметь определенное количество вакансий, особенно

работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной гражданской службы. Однако с 2007 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 26 декабря 2006 г. N 1459 "О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти" <1> сокращение численности работников не повлечет за собой пропорциональное сокращение фонда оплаты труда государственного органа, размер фонда оплаты труда, исчисленный на 1 января 2007 г., сохраняется на последующие годы. Таким образом, ожидается, что данная мера будет способствовать сокращению численности в государственных органах в первую очередь за счет сокращения вакансий.

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 202.

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает порядок формирования фонда или части фонда оплаты труда гражданских служащих, для которых установлен особый порядок оплаты труда, при котором данная оплата производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Механизм формирования такого фонда (части фонда) оплаты труда гражданских служащих устанавливается указом Президента РФ, который в настоящее время еще не принят.

В проекте Указа Президента РФ "О показателях эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и особом порядке оплаты труда по отдельным должностям федеральной государственной гражданской службы" предполагается, что в составе фонда оплаты труда государственного органа будет выделена результативная часть фонда оплаты труда для выплаты денежного содержания гражданским служащим, к которым применяется особый порядок оплаты труда. В настоящее время активно обсуждаются две следующие схемы формирования результативной части фонда оплаты труда: выделение определенного количества должностных окладов в расчете на каждого гражданского служащего, которому установлен особый порядок оплаты, и формирование результативной части фонда оплаты труда как определенного процента от обычной части фонда оплаты труда государственного органа. Также предполагается, что в случае выполнения или перевыполнения установленных для государственного органа показателей эффективности и результативности деятельности размер результативной части фонда оплаты труда будет увеличиваться. В первом случае увеличение результативной части фонда оплаты труда будет происходить за счет увеличения количества должностных окладов, выделяемых в расчете на гражданских служащих, которым установлен особый порядок оплаты труда; во втором случае будет увеличиваться процентная величина формирования результативной части фонда оплаты труда от обычной.

Положениями ч. 5 комментируемой статьи также предусматривается, что иные условия формирования фонда оплаты труда гражданских служащих могут быть установлены федеральными законами. Это означает, что в некоторых случаях вопросы формирования фонда оплаты труда гражданских служащих в государственных органах с учетом специфики осуществляемых функций могут быть непосредственно определены законодательством, отличаться от механизмов, предусмотренных комментируемой статьей, и носить характер регулирующих норм прямого действия. С целью совершенствования оплаты труда федеральных гражданских служащих посредством федерального закона предусмотрено введение специальных критериев оценки эффективности их деятельности, мер ее материального стимулирования. При этом согласно примененной в ч. 5 комментируемой статьи нормативной диспозиции такая возможность может касаться только федеральных гражданских служащих, оставляя вопрос о реализации подобной возможности относительно гражданских служащих субъектов РФ открытым.

6 - 7. Части 6 и 7 комментируемой статьи устанавливают и разграничивают порядок формирования фондов оплаты труда гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы, на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

На федеральном уровне порядок формирования фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих устанавливается Президентом РФ по представлению Правительства РФ, порядок формирования фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы, устанавливается Правительством РФ. Общие принципы формирования фонда оплаты труда гражданских служащих в настоящее время установлены Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763. Общие принципы формирования фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы, в настоящее время установлены Постановлением Правительства РФ от 20 октября 2006 г. N 617 и Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2007 г. N 176 "Об оплате труда работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы" <1>.

На уровне субъектов РФ порядок формирования фонда оплаты труда гражданских служащих субъекта РФ и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы субъекта РФ, устанавливается, как правило, нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта РФ с учетом положений комментируемой статьи и норм законодательства субъектов РФ.

Глава 11. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Статья 52. Основные государственные гарантии гражданских служащих

Комментарий к статье 52

Комментируемая статья содержит ряд основных государственных гарантий гражданских служащих, которые предоставляются им в целях обеспечения их правовой и социальной защищенности, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации установленных ограничений.

1. Гарантия равных условий оплаты труда гражданскому служащему и сопоставимой оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, закрепленная п. 1 ч. 1 комментируемой статьи, предполагает отсутствие какой-либо дискриминации в сфере оплаты труда, а также наличие объективных оценочных критериев, по которым можно делать выводы об итогах выполнения обязанностей.

Другая важная гарантия - право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания (п. 2 ч. 1 комментируемой статьи). Право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с данным Законом и иными нормативными правовыми актами РФ относится к числу основных прав гражданского служащего, предусмотренных ст. 14 Закона.

Согласно ст. 50 Закона денежное содержание гражданского служащего является основным средством материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы. Данный принцип аналогичен одному из важнейших принципов правового регулирования трудовых отношений, закрепленному в ст. 2 ТК, а именно обеспечению права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его семьи, не ниже установленного федеральным законом МРОТ. Наряду с другими работающими гражданскому служащему должно быть обеспечено право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания. Обеспечение указанного права гражданского служащего является обязанностью представителя нанимателя.

Гражданскому служащему п. 3 ч. 1 комментируемой статьи гарантируется предоставление условий прохождения гражданской службы, обеспечивающих исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Создание условий, обеспечивающих надлежащее исполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей, означает, по нашему мнению, обязанность представителя нанимателя обеспечить не только безопасные условия прохождения гражданской службы (безопасные условия труда), но и соответствующие организационно-технические условия для исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей (наличие помещения, оборудованного соответствующей мебелью, предоставление оргтехники, обеспечение канцелярскими принадлежностями и т.п.).

Что касается обеспечения безопасных условий труда гражданского служащего, то следует отметить, что Закон подробно не регламентирует вопросы, связанные с охраной труда гражданских служащих. Поэтому нормы ТК и иных нормативных правовых актов РФ, содержащих нормы трудового права по вопросам охраны труда, в том числе по обеспечению прав работников на безопасные условия труда, должны применяться к отношениям, связанным с гражданской службой. В этой связи на представителя нанимателя должны распространяться обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий труда работников, установленные ст. 212 ТК.

Следующая важная государственная гарантия, содержащаяся в п. 4 ч. 1 комментируемой статьи, позволяет реализовать право на отдых, обеспечиваемый установлением гражданскому служащему нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.

В соответствии со ст. 45 Закона нормальная продолжительность служебного времени для гражданского служащего не может превышать 40 часов в неделю. Для гражданского служащего

устанавливается пятидневная служебная неделя (подробнее об этом см. ст. 45 и комментарий к ней).

На отношения, связанные с гражданской службой, распространяются нормы ТК о времени отдыха. В части отдыха в нерабочие праздничные дни для гражданских служащих, как и для всех остальных, свободные от работы дни определяются в соответствии со ст. 112 ТК.

Гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распоряжением государственного органа и который не может быть менее трех календарных дней. В случае если такой отпуск не предоставляется, с письменного согласия гражданского служащего исполнение им должностных обязанностей за пределами нормальной продолжительности служебного времени оплачивается как сверхурочная работа.

Порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска федеральным гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, устанавливаются Правительством РФ, а гражданским служащим субъектов РФ - нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Согласно ст. 46 Закона гражданскому служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания. Ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков (см. ст. 46 и комментарий к ней).

Пунктом 5 ч. 1 комментируемой статьи предусматривается медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с Законом N 79-ФЗ и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 24 Закона виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования относятся к существенным условиям служебного контракта.

Специальный федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих РФ пока не принят. В этой связи на гражданских служащих в настоящее время распространяются нормы Закона РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан Российской Федерации" (в ред. от 29 декабря 2006 г.) <1> и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам медицинского страхования.

<1> Ведомости РСФСР. 1991. N 27. Ст. 920; РГ. N 80. 1993; СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2026; 2003. N 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3436; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 21.

Согласно ст. 6 названного Закона граждане Российской Федерации имеют право на: обязательное и добровольное медицинское страхование; выбор медицинской страховой организации; выбор медицинского учреждения и врача в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования; получение медицинской помощи на всей территории РФ, в том числе за пределами постоянного места жительства; получение медицинских услуг, соответствующих по объему и качеству условиям договора, независимо от размера фактически выплаченного страхового взноса; предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению, в том числе на материальное возмещение причиненного по их вине ущерба, независимо от того, предусмотрено это или нет в договоре медицинского страхования; возвратность части страховых взносов при добровольном медицинском страховании, если это определено условиями договора. Нормы, касающиеся обязательного медицинского страхования, устанавливаемые данным Законом и принятыми в соответствии с ним нормативными актами, распространяются на работающих граждан с момента заключения с ними трудового договора.

Медицинское обеспечение гражданских служащих осуществляется соответствующими ведомственными медицинскими учреждениями государственных органов, при отсутствии ведомственных медицинских учреждений гражданские служащие прикрепляются к иным медицинским учреждениям.

Пункты 6 и 7 ч. 1 комментируемой статьи гарантируют гражданскому служащему право на 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 медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом, а также на выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

Специальных нормативных правовых актов РФ в сфере социального страхования гражданских служащих пока не имеется, поэтому на гражданских служащих распространяются общие нормы законодательства РФ в этой сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" (в ред. от 5 марта 2004 г.) <1> обязательное социальное страхование - часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам.

<1> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3686; 2003. N 1. Ст. 5, N 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. N 10. Ст. 836.

Застрахованные лица - граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, или иные категории граждан, у которых отношения по обязательному социальному страхованию возникают в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Согласно ст. 10 вышеназванного Закона застрахованные лица имеют право: 1) на своевременное получение страхового обеспечения в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. В случаях, установленных федеральными законами, право на страховое обеспечение могут иметь члены семьи застрахованного лица и лица, находящиеся на его иждивении; 2) на защиту лично, через своего представителя или профсоюз своих прав, в том числе в суде; 3) на участие через своего представителя или профсоюз в управлении обязательным социальным страхованием; 4) на получение информации о деятельности страховщиков и страхователей; 5) на внесение предложений через своего представителя или профсоюз о тарифах страховых взносов страховщикам и в Правительство РФ.

Застрахованные лица обязаны: 1) своевременно предъявлять страховщику документы, содержащие достоверные сведения и являющиеся основанием для назначения и выплаты страхового обеспечения, предусмотренного федеральным законом о конкретном виде обязательного социального страхования; 2) уплачивать страховые взносы и (или) налоги, если такая обязанность установлена федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования и законодательством РФ о налогах и сборах.

Отношения по обеспечению по государственному социальному страхованию в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями регулируются ст. 8 Федерального закона от 24 июля 1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" (в ред. от 23 октября 2003 г.) <1>, согласно которой обеспечение по страхованию осуществляется: 1) в виде пособия по временной нетрудоспособности, назначаемого в связи со страховым случаем и выплачиваемого за счет средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; 2) в виде страховых выплат: единовременной страховой выплаты застрахованному либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае его смерти; ежемесячных страховых выплат застрахованному либо лицам, имеющим право на получение таких выплат в случае его смерти; 3) в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного при наличии прямых последствий страхового случая, на: лечение застрахованного, осуществляемое на территории РФ непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве до восстановления трудоспособности или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности; приобретение лекарств, изделий медицинского назначения и индивидуального ухода; посторонний (специальный медицинский и бытовой) уход за застрахованным, в том числе осуществляемый членами его семьи; проезд застрахованного, а в необходимых случаях и на проезд сопровождающего его лица для получения отдельных видов медицинской и социальной реабилитации (лечения непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве, медицинской реабилитации в организациях, оказывающих санаторно-курортные услуги, получения специального транспортного средства, заказа, примерки, получения, ремонта, замены протезов, протезно-ортопедических изделий, ортезов, технических средств реабилитации) и при направлении его страховщиком в учреждение медико-социальной экспертизы и в учреждение, осуществляющее экспертизу связи заболевания с профессией; медицинскую реабилитацию в организациях, оказывающих санаторно-курортные услуги, в том числе по путевке, включая оплату лечения, проживания и питания застрахованного, а в необходимых случаях оплату проезда, проживания и питания сопровождающего его лица, оплату отпуска застрахованного (сверх ежегодного оплачиваемого отпуска, установленного законодательством РФ) на весь период его лечения и проезда к месту лечения и обратно;

изготовление и ремонт протезов, протезно-ортопедических изделий и ортезов; обеспечение техническими средствами реабилитации и их ремонт; обеспечение транспортными средствами при наличии соответствующих медицинских показаний и отсутствии противопоказаний к вождению, их текущий и капитальный ремонт и оплату расходов на горюче-смазочные материалы; профессиональное обучение (переобучение).

<1> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3803; 2003. N 28. Ст. 2887, N 43. Ст. 4108.

Пособие по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием выплачивается за весь период временной нетрудоспособности застрахованного до его выздоровления или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности в размере 100% его среднего заработка, исчисленного в соответствии с законодательством РФ о пособиях по временной нетрудоспособности. К подобным отношениям, в том числе возникающим на гражданской службе, в настоящее время применяется Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию" <1>.

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 18.

Пункт 8 ч. 1 комментируемой статьи предусматривает возмещение расходов, связанных со служебными командировками гражданского служащего. Порядок и условия командирования федеральных гражданских служащих утверждены Указом Президента РФ от 18 июля 2005 г. N 813 "О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих" <1>.

<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. 2). Ст. 3134.

В соответствии с данным Указом федеральные гражданские служащие направляются в служебные командировки по решению представителя нанимателя (руководителя государственного органа или его аппарата либо лица, замещающего государственную должность РФ) или уполномоченного им лица на определенный срок для выполнения служебного задания (вне постоянного места прохождения федеральной государственной гражданской службы) как на территории РФ, так и на территориях иностранных государств.

В служебные командировки направляются гражданские служащие, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы и состоящие в штате соответствующего федерального государственного органа или его аппарата.

Указом предусматривается, что направление гражданских служащих, являющихся руководителями федеральных служб и федеральных агентств, а также руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в служебные командировки осуществляется с согласия или по решению соответствующих руководителей, в ведении которых находятся указанные государственные органы.

Срок служебной командировки гражданского служащего определяется представителем нанимателя или уполномоченным им лицом с учетом объема, сложности и других особенностей служебного задания.

Командирование гражданского служащего в вышестоящие в порядке подчиненности государственные органы осуществляется по письменному вызову руководителя этого государственного органа или по согласованию с ним, при этом срок служебной командировки не должен превышать пять дней, не считая времени нахождения в пути.

На основании решения представителя нанимателя или уполномоченного им лица кадровая служба государственного органа оформляет гражданскому служащему командировочное удостоверение, подтверждающее срок его пребывания в служебной командировке (дата приезда в пункт (в пункты) назначения и дата выезда из него (из них)).

При направлении гражданского служащего в служебную командировку ему гарантируются сохранение должности гражданской службы и денежного содержания (среднего заработка), а также возмещаются:

а) расходы по проезду к месту командирования и обратно - к постоянному месту прохождения федеральной государственной гражданской службы;

б) расходы по проезду из одного населенного пункта в другой, если гражданский служащий командирован в несколько государственных органов (организаций), расположенных в разных населенных пунктах;

в) расходы по найму жилого помещения;

г) дополнительные расходы, связанные с проживанием вне постоянного места жительства (суточные);

д) иные расходы, связанные со служебной командировкой (при условии, что они произведены гражданским служащим с разрешения или ведома представителя нанимателя или уполномоченного им лица).

Денежное содержание (средний заработок) за период нахождения гражданского служащего в служебной командировке сохраняется за все служебные дни по графику, установленному в постоянном месте прохождения гражданским служащим федеральной государственной гражданской службы.

При направлении гражданского служащего в служебную командировку на территорию иностранного государства ему дополнительно возмещаются:

- а) расходы на оформление заграничного паспорта, визы и других выездных документов;
- б) обязательные консульские и аэродромные сборы;
- в) сборы за право въезда или транзита автомобильного транспорта;
- г) расходы на оформление обязательной медицинской страховки;
- д) иные обязательные платежи и сборы.

Государственный орган или организация, в которые командирован гражданский служащий, обеспечивают его служебным местом, необходимыми материалами и оборудованием, а также всеми видами связи, транспортными средствами, необходимыми для выполнения гражданским служащим служебного задания.

Дополнительные расходы, связанные с проживанием вне постоянного места жительства (суточные), выплачиваются гражданскому служащему за каждый день нахождения в служебной командировке, включая выходные и праздничные дни, а также дни нахождения в пути, в том числе за время вынужденной остановки в пути, в размерах, установленных Правительством РФ для организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Расходы по бронированию и найму жилого помещения возмещаются командированным гражданским служащим (кроме тех случаев, когда им предоставляется бесплатное жилое помещение) по фактическим затратам, подтвержденным соответствующими документами, по следующим нормам:

а) гражданским служащим, замещающим высшие должности гражданской службы категории "руководители", - не более стоимости двухкомнатного номера;

б) остальным гражданским служащим - не более стоимости однокомнатного (одноместного) номера.

В случае если в населенном пункте отсутствует гостиница, гражданскому служащему предоставляется иное отдельное жилое помещение либо аналогичное жилое помещение в ближайшем населенном пункте с гарантированным транспортным обеспечением от места проживания до места командирования и обратно.

При отсутствии подтверждающих документов (в случае непредоставления места в гостинице) расходы по найму жилого помещения возмещаются в размере 30% установленной нормы суточных за каждый день нахождения в служебной командировке.

Расходы по проезду гражданских служащих к месту командирования и обратно - к постоянному месту прохождения федеральной государственной гражданской службы (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, предоставлению в поездах постельных принадлежностей), а также по проезду из одного населенного пункта в другой, если гражданский служащий командирован в несколько государственных органов (организаций), расположенных в разных населенных пунктах, воздушным, железнодорожным, водным и автомобильным транспортом, возмещаются по фактическим затратам, подтвержденным проездными документами, по следующим нормам:

а) гражданским служащим, замещающим высшие должности гражданской службы категории "руководители":

- воздушным транспортом - по билету 1 класса;
- морским и речным транспортом - по тарифам, устанавливаемым перевозчиком, но не выше стоимости проезда в каюте "люкс" с комплексным обслуживанием пассажиров;
- железнодорожным транспортом - в вагоне повышенной комфортности, отнесенном к вагонам бизнес-класса, с двухместными купе категории "СВ", или в вагоне категории "С" с местами для сидения, соответствующими требованиям, предъявляемым к вагонам бизнес-класса;

б) гражданским служащим, замещающим высшие должности гражданской службы категории "помощники (советники)" (по решению руководителя Администрации Президента РФ отдельным гражданским служащим, замещающим высшие должности гражданской службы категории "помощники (советники)" в Администрации Президента РФ расходы по проезду возмещаются по нормам, предусмотренным для гражданских служащих, замещающих высшие должности гражданской службы категории "руководители"), "специалисты":

- воздушным транспортом - по тарифу бизнес-класса;
- морским и речным транспортом - по тарифам, устанавливаемым перевозчиком, но не выше стоимости проезда в двухместной каюте с комплексным обслуживанием пассажиров;
- железнодорожным транспортом - в вагоне повышенной комфортности, отнесенном к вагонам экономического класса, с четырехместными купе категории "К" или в вагоне категории "С" с местами для сидения;

в) гражданским служащим, замещающим главные, ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы:

- воздушным транспортом - по тарифу экономического класса;
- морским и речным транспортом - по тарифам, устанавливаемым перевозчиком, но не выше стоимости проезда в четырехместной каюте с комплексным обслуживанием пассажиров;
- железнодорожным транспортом - в вагоне повышенной комфортности, отнесенном к вагону экономического класса, с четырехместными купе категории "К" или в вагоне категории "С" с местами для сидения.

Командированному гражданскому служащему оплачиваются расходы по проезду до станции, пристани, аэропорта при наличии документов (билетов), подтверждающих эти расходы. При отсутствии проездных документов оплата не производится.

По решению представителя нанимателя или уполномоченного им лица гражданскому служащему при наличии обоснования могут быть возмещены расходы по проезду к месту командирования и обратно - к постоянному месту прохождения федеральной государственной гражданской службы - воздушным, железнодорожным, водным и автомобильным транспортом сверх норм, установленных настоящими порядком и условиями, в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на содержание соответствующего государственного органа.

Направление гражданского служащего в служебную командировку за пределы территории РФ производится по правовому акту (приказу, распоряжению) представителя нанимателя или уполномоченного им лица без оформления командировочного удостоверения, кроме случаев командирования в государства - участники СНГ, с которыми заключены межправительственные соглашения, на основании которых в документах для въезда и выезда пограничными органами не делаются отметки о пересечении Государственной границы.

Особенности командирования отдельных гражданских служащих за пределы территории РФ устанавливаются законодательством РФ.

При направлении гражданского служащего в служебную командировку за пределы территории РФ суточные выплачиваются в иностранной валюте в размерах, устанавливаемых Правительством РФ для организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

За время нахождения гражданского служащего, направляемого в служебную командировку за пределы территории РФ, в пути суточные выплачиваются:

а) при проезде по территории РФ - в порядке и размерах, установленных для служебных командировок в пределах территории РФ;

б) при проезде по территории иностранного государства - в порядке и размерах, установленных для служебных командировок на территории иностранных государств нормативными правовыми актами РФ.

При направлении гражданского служащего в служебную командировку на территории государств - участников СНГ, с которыми заключены названные выше межправительственные соглашения, даты пересечения Государственной границы РФ при следовании с территории РФ и при следовании на территорию РФ определяются по отметкам в командировочном удостоверении, оформленном как при командировании в пределах территории РФ.

Расходы по найму жилого помещения при направлении гражданских служащих в служебные командировки на территории иностранных государств возмещаются по фактическим затратам, подтвержденным соответствующими документами, но не превышающим предельные нормы возмещения расходов по найму жилого помещения при краткосрочных служебных командировках на территории иностранных государств, устанавливаемые Минфином России по согласованию с МИД России.

Расходы по проезду при направлении гражданского служащего в служебную командировку на территории иностранных государств возмещаются ему в том же порядке, что и при направлении в служебную командировку в пределах территории РФ.

На гражданских служащих, находящихся в служебной командировке, распространяется режим служебного времени тех государственных органов (организаций), в которые они командированы. В случае если режим служебного времени в указанных государственных органах (организациях) отличается от режима служебного времени в государственном органе, в котором гражданский служащий постоянно проходит федеральную государственную гражданскую службу, в сторону уменьшения дней отдыха, взамен дней отдыха, не использованных в период нахождения

в служебной командировке, гражданскому служащему предоставляются другие дни отдыха по возвращении из служебной командировки.

При направлении гражданского служащего в служебную командировку ему выдается денежный аванс на оплату расходов по проезду, по найму жилого помещения и дополнительных расходов, связанных с проживанием вне места постоянного жительства (суточные).

По возвращении из служебной командировки гражданский служащий обязан в течение трех служебных дней:

а) представить в государственный орган авансовый отчет об израсходованных в связи со служебной командировкой суммах по установленной форме и произвести окончательный расчет по выданному ему перед отъездом в служебную командировку денежному авансу на командировочные расходы. К авансовому отчету прилагаются командировочное удостоверение, оформленное надлежащим образом, документы о найме жилого помещения, фактических расходах по проезду (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, предоставлению в поездах постельных принадлежностей) и иных связанных со служебной командировкой расходах, произведенных с разрешения представителя нанимателя или уполномоченного им лица;

б) представить в государственный орган отчет о выполненной работе за период пребывания в служебной командировке, согласованный с руководителем самостоятельного подразделения, в котором он постоянно проходит федеральную государственную гражданскую службу.

Расходы, размеры которых превышают размеры, установленные Правительством РФ, а также иные расходы, связанные со служебными командировками (при условии, что они произведены гражданским служащим с разрешения представителя нанимателя или уполномоченного им лица), возмещаются государственными органами за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на содержание соответствующего государственного органа. Возмещение иных расходов, связанных со служебной командировкой, произведенных с разрешения представителя нанимателя или уполномоченного им лица, осуществляется при представлении документов, подтверждающих эти расходы.

Размеры возмещения командировочных расходов установлены Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. N 729 "О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета" <1>. Указанным актом установлены следующие размеры возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории РФ, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета:

<1> СЗ РФ. 2002. N 40. Ст. 3939.

а) расходов по найму жилого помещения (кроме случая, когда направленному в служебную командировку работнику предоставляется бесплатное помещение) - в размере фактических расходов, подтвержденных соответствующими документами, но не более 550 руб. в сутки. При отсутствии документов, подтверждающих эти расходы, - 12 руб. в сутки;

б) расходов на выплату суточных - в размере 100 руб. за каждый день нахождения в служебной командировке;

в) расходов по проезду к месту служебной командировки и обратно к месту постоянной работы (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, расходы за пользование в поездах постельными принадлежностями) - в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами, но не выше стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в купейном вагоне скорого фирменного поезда;

- водным транспортом - в каюте V группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте II категории речного судна всех линий сообщения, в каюте I категории судна паромной переправы;

- воздушным транспортом - в салоне экономического класса;

- автомобильным транспортом - в автотранспортном средстве общего пользования (кроме такси).

При отсутствии проездных документов, подтверждающих произведенные расходы, возмещение осуществляется в размере минимальной стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в плацкартном вагоне пассажирского поезда;

- водным транспортом - в каюте X группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте III категории речного судна всех линий сообщения;

- автомобильным транспортом - в автобусе общего типа.

По вопросу о размере и порядке выплаты суточных в иностранной валюте и надбавок к суточным в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных

государств гражданских служащих следует руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2005 г. N 812 "О размере и порядке выплаты суточных в иностранной валюте и надбавок к суточным в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных государств работников организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета" <1>.

<1> СЗ РФ. 2006. N 2. Ст. 187.

Что касается гражданских служащих субъекта РФ, то порядок и условия командирования гражданского служащего субъекта РФ устанавливаются нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ.

Гражданскому служащему гарантируется возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган (п. 9 ч. 1 комментируемой статьи). Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъекта РФ. В настоящее время порядок и условия возмещения расходов федеральному гражданскому служащему не определен, поэтому по данному вопросу следует руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. N 187. Согласно данному Постановлению возмещение расходов работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, осуществляется при переезде на работу в другую местность (в другой населенный пункт по существующему административно-территориальному делению) по предварительной договоренности с работодателем в следующих размерах:

а) расходы по переезду работника и членов его семьи (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, расходы за пользование в поездах постельными принадлежностями) - в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами, но не выше стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в купейном вагоне скорого фирменного поезда;
- водным транспортом - в каюте V группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте II категории речного судна всех линий сообщения, в каюте I категории судна паромной переправы;
- воздушным транспортом - в салоне экономического класса;
- автомобильным транспортом - в автотранспортном средстве общего пользования (кроме такси).

При отсутствии проездных документов, подтверждающих произведенные расходы, возмещение осуществляется в размере минимальной стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в плацкартном вагоне пассажирского поезда;
- водным транспортом - в каюте X группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте III категории речного судна всех линий сообщения;
- автомобильным транспортом - в автобусе общего типа;

б) расходы по провозу имущества железнодорожным, водным и автомобильным транспортом (общего пользования) в количестве до 500 кг на работника и до 150 кг на каждого переезжающего члена его семьи - в размере фактических расходов, но не выше тарифов, предусмотренных для перевозки грузов (грузобагажа) железнодорожным транспортом.

При отсутствии указанных видов транспорта возмещаются расходы по провозу имущества воздушным транспортом от ближайшей к месту работы железнодорожной станции или от ближайшего морского либо речного порта, открытого для навигации в данное время.

Расходы по переезду членов семьи работника и по провозу их имущества, а также по обустройству их на новом месте жительства возмещаются в том случае, если они переезжают на новое место жительства работника до истечения одного года со дня фактического предоставления жилого помещения.

Возмещение расходов в установленных выше размерах, осуществляется организациями, в которые переводятся, направляются или принимаются на работу работники, в пределах ассигнований, выделенных этим организациям из федерального бюджета на реализацию мероприятий, связанных с переездом работников на работу в другую местность, либо (в случае использования указанных ассигнований в полном объеме) за счет экономии средств, выделенных из федерального бюджета на содержание организации.

Работник обязан вернуть полностью средства, выплаченные ему в связи с переездом на работу в другую местность, в случае:

- если он не приступил к работе в установленный срок без уважительной причины;

- если он до окончания срока работы, определенного трудовым договором, а при отсутствии определенного срока - до истечения одного года работы уволился по собственному желанию без уважительной причины или был уволен за виновные действия, которые в соответствии с законодательством РФ явились основанием прекращения трудового договора.

Работник, который не явился на работу или отказался приступить к работе по уважительной причине, обязан вернуть выплаченные ему средства за вычетом понесенных расходов по переезду его и членов его семьи, а также по провозу имущества.

Согласно п. 10 ч. 1 комментируемой статьи гражданскому служащему и членам его семьи гарантируется защита от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, в порядке и на условиях, которые установлены федеральным законом.

Согласно Федеральному закону "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" ряд гражданских служащих, занимающих отдельные государственные должности, подлежат государственной защите. К ним относятся:

- судьи всех судов общей юрисдикции и арбитражных судов, арбитражные заседатели, присяжные заседатели;

- прокуроры;

- следователи;

- лица, производящие дознание;

- лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность;

- сотрудники федеральных органов внутренних дел, осуществляющие охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, а также исполнение приговоров, определений и постановлений судов (судей) по уголовным делам, постановлений органов расследования и прокуроров;

- сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;

- военнослужащие внутренних войск МВД России, принимавшие непосредственное участие в пресечении действий вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных преступных групп;

- сотрудники органов федеральной службы безопасности;

- сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

- судебные исполнители;

- работники контрольных органов Президента РФ, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, выявление и пресечение правонарушений;

- сотрудники федеральных органов государственной охраны;

- работники таможенных и налоговых органов, федеральных органов государственного контроля, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Счетной палаты РФ, а также иные категории государственных и муниципальных служащих по перечню, устанавливаемому Правительством РФ;

- близкие вышеперечисленных лиц.

В соответствии с данным Законом и другими законами РФ защищаемым лицам обеспечивается:

- применение уполномоченными на то государственными органами мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья указанных лиц, а также обеспечение сохранности их имущества;

- применение мер правовой защиты, предусматривающих в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество;

- осуществление мер социальной защиты, предусматривающих реализацию установленного данным Законом права на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

Для обеспечения защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества органами, обеспечивающими безопасность, могут применяться с учетом конкретных обстоятельств следующие меры безопасности:

- личная охрана, охрана жилища и имущества;

- выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности;

- временное помещение в безопасное место;

- обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;

- перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы;

- переселение на другое место жительства;

- замена документов, изменение внешности.

В целях реализации предусмотренных комментируемой статьей гарантий безопасности гражданским служащим могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия в порядке, установленном Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности".

Принятие специального федерального закона в отношении гражданских служащих не предусмотрено. Поэтому в целях обеспечения государственной защиты той или иной категории гражданских служащих в Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" целесообразно внести соответствующие изменения, направленные на уточнение перечня лиц, подлежащих защите.

В соответствии с п. 11 ч. 1 комментируемой статьи гражданскому служащему гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. В настоящее время такой закон не принят.

По основаниям, предусмотренным ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ, федеральные государственные служащие при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет имеют право на пенсию за выслугу лет при увольнении с федеральной государственной службы (см. комментарий к п. 18 ч. 1 ст. 14).

Граждане, уволенные с федеральной государственной службы по основаниям, предусмотренным подп. 2 - 5 п. 1 ст. 7 названного Закона, имеют право на пенсию за выслугу лет, если они замещали должности федеральной государственной службы не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением.

Пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", и выплачивается одновременно с ней.

Пенсия за выслугу лет не выплачивается в период нахождения на государственной службе, дающей право на эту пенсию.

Федеральным гражданским служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка федерального государственного служащего за вычетом базовой и страховой части трудовой пенсии по старости (инвалидности), установленной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

За каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3% среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и указанных частей пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального государственного служащего.

Согласно ст. 19 названного Закона в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих включаются в порядке, установленном Правительством РФ, периоды службы (работы) в должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом РФ.

Согласно ст. 21 названного Закона размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих исчисляется из их среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной государственной службы, предшествующих дню ее прекращения либо дню достижения ими возраста, дающего право на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

2. Часть 2 комментируемой статьи содержит положение, согласно которому в случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органе местного самоуправления, избранием (делегированием) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия пенсионного обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

Практически это означает, что у гражданского служащего есть право выбора: претендовать на пенсию в порядке и на условиях, предусмотренных либо Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ, либо законом соответствующего субъекта РФ.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает, что гражданским служащим предоставляются также иные государственные гарантии, которые устанавливаются федеральными законами. Между тем в настоящее время в федеральных законах каких-либо иных государственных гарантий гражданских служащих не содержится.

Статья 53. Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих

Комментарий к статье 53

Комментируемая статья предусматривает ряд дополнительных гарантий, которые могут предоставляться гражданскому служащему при определенных условиях, в первую очередь в связи с эффективностью и результативностью его профессиональной служебной деятельности, а также финансовыми возможностями соответствующего бюджета.

1. Гарантия профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданского служащего реализуется согласно положениям ст. 62 и 63 Закона в порядке, определенном Указами Президента РФ от 7 февраля 1995 г. N 103 "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих" и от 3 сентября 1997 г. N 983 "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих". Данный порядок будет действовать вплоть до 31 декабря 2007 г., поскольку Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474 "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" <1>, вступившим в силу с момента подписания, определен новый порядок совершенствования профессиональных знаний гражданских служащих, который будет применяться начиная с 1 января 2008 г. (см. комментарии к ст. 62 и 63).

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 203.

2. Что касается дополнительной гарантии гражданского служащего на транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсации за использование личного транспорта в служебных целях и возмещения расходов, связанных с его использованием, то в настоящее время по данному вопросу Минздравсоцразвития России разработан проект соответствующего указа Президента РФ. В нем предлагается определить формы транспортного обслуживания для различных категорий и групп федеральных гражданских служащих.

При этом обеспечение транспортного обслуживания гражданских служащих должно осуществляться исключительно в связи с исполнением ими должностных обязанностей, включая их исполнение в выходные и нерабочие праздничные дни.

Порядок предоставления права на транспортное обслуживание гражданских служащих субъекта РФ устанавливается нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ.

3. В качестве социально значимой гарантии, позволяющей обеспечить занятость гражданского служащего в случае реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращения должностей гражданской службы, ему может быть предоставлено право на замещение иной должности гражданской службы в соответствии со ст. 31 Закона.

Так, в частности, при сокращении должностей гражданской службы государственно-служебные отношения с гражданским служащим, замещающим сокращаемую должность, продолжаются в случае предоставления ему 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 либо в другом государственном органе, а также в случае направления на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

При ликвидации государственного органа государственно-служебные отношения с гражданским служащим могут быть продолжены в случае предоставления с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности возможности замещения иной должности гражданской службы в государственном органе, которому переданы функции ликвидированного государственного органа, либо в другом государственном органе, а также в случае направления на профессиональную переподготовку или повышение квалификации (подробнее о гарантиях гражданского служащего в случаях реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращения должностей гражданской службы см. ст. 31 и комментарии к ней).

4. Важной социально выраженной государственной гарантией, предусмотренной в качестве дополнительной, имеющей существенное значение для обеспечения благосостояния гражданского служащего, выступает возможность воспользоваться правом получения единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы.

В настоящее время Минздравсоцразвития России завершена разработка проекта постановления Правительства РФ, определяющего порядок и условия предоставления упомянутой субсидии для федеральных гражданских служащих. Так, в частности, предлагается установить, что основаниями для предоставления субсидии гражданскому служащему являются наличие определенного стажа государственной службы (не менее пяти лет), а также нуждаемость гражданского служащего в жилом помещении. Проектом предлагается определить: порядок и условия постановки гражданских служащих на учет для получения субсидии; порядок составления и ведения списков гражданских служащих, нуждающихся в жилых помещениях; определение

размера субсидии; порядок формирования и распределения бюджетных ассигнований для оплаты субсидий; порядок предоставления субсидий и ряд других положений.

Порядок и условия предоставления субсидии гражданским служащим субъекта РФ определяются нормативным правовым актом соответствующего субъекта РФ.

Перечень дополнительных государственных гарантий, предоставляемых гражданским служащим (как федеральным, так и гражданским служащим субъекта РФ), не является исчерпывающим, поэтому законодательством РФ для них может быть предусмотрено предоставление иных государственных гарантий.

Статья 54. Стаж гражданской службы

Комментарий к статье 54

1. Исходя из смысла ч. 1 комментируемой статьи, под стажем гражданской службы следует понимать общую (суммарную) продолжительность замещения должностей гражданской службы, воинских должностей, должностей правоохранительной службы, государственных должностей РФ, государственных должностей субъектов РФ, должностей муниципальной службы, выборных должностей в органах местного самоуправления, а также иных должностей в соответствии с федеральными законами, учитываемую для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу.

Кроме того, включение в стаж (общую продолжительность) гражданской службы для указанных комментируемой статьей целей периодов замещения должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы, государственных должностей, должностей муниципальной службы, выборных должностей в органах местного самоуправления, иных должностей в соответствии с федеральными законами является конкретизацией взаимосвязи гражданской службы и государственной службы РФ иных видов. Такая взаимосвязь обеспечивается, в частности, посредством учета стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы (ст. 6 Закона), а также посредством учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы (ст. 7 Закона).

Для исчисления стажа гражданской службы в федеральных государственных органах и в субъектах РФ создаются также специальные комиссии. В основном они рассматривают вопросы, связанные с включением в стаж гражданской службы иных периодов работы (службы), опыт и знания по которой необходимы для выполнения должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

Так, Указом мэра Москвы от 6 апреля 2005 г. N 22-УМ утверждено Положение о Городской комиссии по исчислению стажа государственной гражданской службы государственных гражданских служащих города Москвы <1>; распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 20 сентября 2005 г. N 119-рп - Типовое положение о комиссии по исчислению стажа (общей продолжительности) государственной гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, определения размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу государственным гражданским служащим Санкт-Петербурга в исполнительном органе государственной власти Санкт-Петербурга.

<1> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. N 24.

2. Частью 2 комментируемой статьи определено, что порядок исчисления стажа гражданской службы РФ и зачета в него иных периодов замещения должностей устанавливается указом Президента РФ. В этой связи нельзя не обратить внимание на ч. 9 ст. 71 Закона, согласно которой в стаж гражданской службы для назначения ежемесячных надбавок к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, для предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, для поощрения за гражданскую службу в соответствии с данным Законом и законами субъектов РФ засчитываются периоды работы (службы), которые были ранее включены (засчитаны) в установленном порядке в указанный стаж. В настоящее время действующим является Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 982.

Вместе с тем во исполнение данной нормы подготовлен и прошел ряд обсуждений проект указа Президента РФ, которым и будет установлен новый порядок исчисления стажа гражданской службы РФ и зачета в него иных периодов замещения должностей.

В стаж гражданской службы могут включаться также не превышающие пять лет периоды замещения отдельных должностей руководителей, специалистов и служащих на предприятиях, в

учреждениях и организациях, знание и опыт работы в которых были необходимы государственным гражданским служащим для выполнения должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом, на основании решения руководителя государственного органа либо его представителя, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Исчисление стажа гражданской службы осуществляется в календарном порядке, за исключением периодов замещения воинских должностей, включаемых в стаж в порядке, установленном законодательством о военной службе.

Документами, подтверждающими стаж гражданской службы и зачет указанного стажа, являются трудовая книжка, военный билет, справка военных комиссариатов, соответствующих государственных органов, архивных учреждений и иные документы, установленные законодательством.

При возникновении же спорных вопросов, связанных с исчислением стажа государственной службы, следует руководствоваться критерием, являлось ли то или иное учреждение по своему организационно-правовому статусу в период работы в нем гражданина органом государственного управления. В противном случае сотрудники таких учреждений не обладали статусом государственных служащих и, соответственно, оснований для зачета периодов работы в них в стаж гражданской службы не имеется.

Гражданский служащий, гражданин Российской Федерации, вправе обжаловать решение об исчислении стажа гражданской службы и зачете указанного стажа в соответствии с законодательством РФ.

3. Часть 3 комментируемой статьи содержит отсылочную норму, согласно которой стаж для назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим устанавливается в соответствии с федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. Пока такой закон не принят, до его вступления в силу сохраняется в соответствии с ч. 11 ст. 71 Закона N 79-ФЗ действующее пенсионное обеспечение федеральных государственных служащих за выслугу лет, т.е. установленные ранее правила исчисления стажа для назначения пенсии гражданским служащим за выслугу лет.

Так, ст. 4 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ установлено, что федеральные государственные служащие, которым назначаются пенсии за выслугу лет, финансируемые за счет средств федерального бюджета, имеют право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению.

Статья 19 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ устанавливает также, что в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих включаются в порядке, установленном Правительством РФ, периоды службы (работы) на должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом РФ. Такой порядок установлен Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 570, согласно которому включение в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих периодов службы (работы) в должностях федеральной государственной службы осуществляется по заявлению федерального государственного служащего при его обращении за назначением пенсии за выслугу лет федеральным государственным органом, в котором этот служащий замещал должность федеральной государственной службы непосредственно перед увольнением.

Документ, подтверждающий стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет, представляется федеральным государственным органом в Пенсионный фонд РФ для решения вопроса о назначении пенсии.

Периоды службы (работы), включаемые в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, подсчитываются и подтверждаются в соответствии с порядком подсчета и подтверждения данного стажа на основании содержащихся в трудовой книжке и в иных выданных в установленном порядке документах сведений о трудовой деятельности, трудовом стаже либо стаже государственной службы.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 4 марта 2002 г. N 141 <1> в настоящее время применяется утвержденное, в свою очередь, Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 1999 г. N 1233 Положение об установлении, выплате и перерасчете размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы (в ред. от 6 февраля 2004 г.) <2>.

<1> СЗ РФ. 2002. N 10. Ст. 1002.

<2> СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5698; 2001. N 3. Ст. 239, N 12. Ст. 1104; 2004. N 8. Ст. 663.

В субъектах РФ действуют свои правовые акты такого рода - например, утвержденные Постановлением Правительства Ивановской области от 24 марта 2006 г. N 46-П Порядок подсчета и подтверждения стажа гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет по государственному пенсионному обеспечению и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы, и Постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 марта 2006 г. N 111-А Положение о порядке установления, перерасчета и выплаты ежемесячных доплат к государственной пенсии лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Ямало-Ненецкого автономного округа.

Согласно же Постановлениям Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. N 247 "Об организации назначения, перерасчета размера, выплаты и доставки пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан", от 30 июня 2004 г. N 321 "Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации" вопросы исчисления стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет, включения в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим центральных аппаратов и их территориальных органов иных периодов службы (работы), определения оснований для исчисления такого стажа отнесены к компетенции Минздравсоцразвития России.

Соответствующим Приказом Минздравсоцразвития России от 9 декабря 2004 г. N 312 утвержден Порядок подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы.

Основным же документом, которым следует руководствоваться при исчислении стажа гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим, остается Указ Президента РФ от 17 декабря 2002 г. N 1413, в соответствии с которым в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих включаются периоды службы (работы) в следующих должностях:

- 1) государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ;
- 2) государственные должности федеральных государственных служащих, предусмотренные Реестром государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденным Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 33 (в настоящее время утратил силу);
- 3) государственные должности федеральной государственной службы, предусмотренные перечнями государственных должностей федеральной государственной службы, являющимися соответствующими разделами Реестра государственных должностей государственной службы Российской Федерации;
- 4) государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации;
- 5) должности (воинские должности), прохождение службы (военной службы) в которых засчитывается в соответствии с законодательством РФ в выслугу лет для назначения пенсии за выслугу лет лицам, проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;
- 6) должности сотрудников федеральных органов налоговой полиции и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, определяемые в соответствии с перечнем должностей, утверждаемым в порядке, установленном законодательством РФ;
- 7) должности сотрудников таможенных органов РФ, определяемые в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации";
- 8) должности прокурорских работников, определяемые в соответствии с Законом РФ "О прокуратуре Российской Федерации";
- 9) выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы;
- 10) должности руководителей, специалистов и служащих, выборные должности, замещаемые на постоянной основе в период с 1 января 1992 г. до введения в действие, соответственно, Сводного перечня государственных должностей Российской Федерации, а также утвержденного Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 33 Реестра государственных должностей федеральных государственных служащих, перечней государственных должностей федеральной государственной службы, являющихся соответствующими разделами Реестра государственных должностей государственной службы Российской Федерации, перечней государственных должностей государственной службы субъектов Российской Федерации:
 - а) в Администрации Президента РФ, государственных органах (органах) Президента РФ, государственных органах (органах) при Президенте РФ;
 - б) в Совете безопасности РФ и его аппарате;

в) в федеральных органах законодательной (представительной) власти и их аппаратах, Контрольно-бюджетном комитете при Верховном Совете РФ, Госкомстате России и его органах в республиках, краях, областях, автономных областях и автономных округах, районах и городах, Контрольно-бюджетном комитете при Государственной Думе Федерального Собрания РФ, органах народного контроля;

г) в Правительстве РФ (Совете Министров - Правительстве РФ) и его Аппарате, федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах, представительствах РФ и представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, а также в органах государственного управления (органах управления) при Правительстве РФ (Совете Министров - Правительстве РФ) и при федеральных органах исполнительной власти;

д) в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ, федеральных судах (судах, государственном арбитраже), в их аппаратах, а также в прокуратуре РФ (органах прокуратуры);

е) в Центральной избирательной комиссии РФ и ее аппарате;

ж) в Счетной палате РФ и ее аппарате;

з) в органах государственной власти субъектов РФ и иных государственных органах, образованных в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, в высших государственных органах автономных республик, местных государственных органах (краевых, областных Советах народных депутатов, Советах народных депутатов автономной области, автономных округов, районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских Советах народных депутатов и их исполнительных комитетах) и органах местного самоуправления;

и) в упраздненных государственных учреждениях, функции государственного управления которых переданы федеральным государственным органам, либо в государственных учреждениях, преобразованных в федеральные государственные органы, а также в государственных учреждениях, должности в которых были включены в перечни государственных должностей федеральной государственной службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра государственных должностей государственной службы Российской Федерации, - в порядке, определяемом Правительством РФ;

11) должности, занимаемые гражданами Российской Федерации в межгосударственных (межправительственных) органах, созданных государствами - участниками Содружества Независимых Государств с участием Российской Федерации, в аппарате Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России и в Секретариате Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, должности, занимаемые на постоянной профессиональной основе в органах Союзного государства и их аппаратах;

12) должности в профсоюзных органах, занимаемые работниками, освобожденными от должностей в государственных органах вследствие избрания (делегирования) в профсоюзные органы, включая должности, занимаемые освобожденными профсоюзными работниками, избранными (делегированными) в орган первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, в соответствии с федеральным законом;

13) должности руководителей, специалистов и служащих, выборные должности, занимаемые на постоянной основе до 31 декабря 1991 г. включительно, в органах государственной власти и управления, а также в организациях и учреждениях, осуществлявших в соответствии с законодательством СССР и союзных республик отдельные функции государственного управления, в том числе:

а) в аппаратах Президента СССР и Президента РСФСР, органах государственного управления Президента СССР и Президента РСФСР, органах государственного управления при Президенте СССР и Президенте РСФСР, а также в аппаратах президентов других союзных республик;

б) в Верховном Совете СССР и его Секретариате, Президиуме Верховного Совета СССР, Верховных Советах и президиумах Верховных Советов союзных и автономных республик и их аппаратах, краевых и областных Советах народных депутатов (Советах депутатов трудящихся), Советах народных депутатов (Советах депутатов трудящихся) автономных областей, автономных округов, районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских Советах народных депутатов (Советах депутатов трудящихся) и их исполнительных комитетах;

в) в Совете Министров СССР, Кабинете Министров СССР, Комитете по оперативному управлению народным хозяйством СССР и их аппаратах, Межреспубликанском (Межгосударственном) экономическом комитете, органах государственного управления Совета Министров СССР и органах государственного управления при Совете Министров СССР, органах государственного управления при Кабинете Министров СССР, Советах Министров (правительствах) союзных и автономных республик и их аппаратах, органах государственного управления Советов Министров (правительств) союзных и автономных республик, органах

государственного управления при Советах Министров (правительствах) союзных и автономных республик;

г) в министерствах и ведомствах СССР, союзных и автономных республик и их органах управления на территории СССР - в порядке, определяемом Правительством РФ;

д) в дипломатических представительствах СССР и союзных республик, торговых представительствах и консульских учреждениях СССР, представительствах министерств и ведомств СССР за рубежом;

е) в Комитете конституционного надзора СССР и его Секретариате, Контрольной палате СССР, органах народного контроля, государственном арбитраже, суде и органах прокуратуры СССР;

ж) в советах народного хозяйства всех уровней;

з) в аппаратах управления государственных объединений союзного, союзно-республиканского и республиканского подчинения, государственных концернов, ассоциаций, иных государственных организаций, созданных решениями Совета Министров СССР или Советов Министров (правительств) союзных республик, - в порядке, определяемом Правительством РФ;

и) в международных организациях за рубежом - в порядке, определяемом Правительством РФ;

к) в Постоянном представительстве СССР в Совете Экономической Взаимопомощи (СЭВ), аппарате СЭВ и органах СЭВ;

л) в центральных профсоюзных органах СССР; профсоюзных органах союзных республик, краев, областей, городов, районов, районов в городах и их аппаратах, в профкомах органов государственной власти и управления, кроме должностей в профкомах на предприятиях, в организациях и учреждениях;

14) должности в ЦК КПСС, ЦК компартий союзных республик, крайкомах, обкомах, окружкомах, райкомах, горкомах партии и их аппаратах, в парткомах органов государственной власти и управления, занимаемые до 14 марта 1990 г. (дня введения в действие в новой редакции ст. 6 Конституции (Основного Закона) СССР), кроме должностей в парткомах на предприятиях, в организациях и учреждениях;

15) отдельные должности руководителей и специалистов на предприятиях, в учреждениях и организациях, опыт и знание работы в которых были необходимы федеральным государственным служащим для выполнения обязанностей по замещаемой государственной должности федеральной государственной службы, - в порядке, определяемом Правительством РФ. Периоды работы в указанных должностях в совокупности не должны превышать пяти лет.

Федеральные государственные служащие имеют право на пенсию за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет при увольнении с федеральной государственной службы по следующим основаниям:

- ликвидация федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также сокращение штата федеральных государственных служащих в федеральных органах государственной власти, их аппаратах, иных государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

- увольнение с должностей, утверждаемых в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий;

- достижение предельного возраста, установленного федеральным законом для замещения должности федеральной государственной службы;

- обнаружившееся несоответствие замещаемой должности федеральной государственной службы вследствие состояния здоровья, препятствующее продолжению государственной службы;

- увольнение по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию.

Пенсия за выслугу лет устанавливается к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", и выплачивается одновременно с ней.

Федеральным государственным служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка федерального государственного служащего за вычетом базовой и страховой части трудовой пенсии по старости (инвалидности), установленной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации". За каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3% среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и указанных частей пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального государственного служащего.

Размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих исчисляется из их среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной государственной службы, предшествующих дню ее прекращения либо дню достижения ими возраста, дающего

право на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации". При этом размер среднемесячного заработка, исходя из которого федеральному государственному служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 2,3 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения) по замещавшейся должности федеральной государственной службы либо 2,3 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения), сохраненного по прежней замещавшейся должности федеральной государственной службы в порядке, установленном законодательством РФ.

Пенсии федеральных государственных служащих индексируются при централизованном повышении денежного содержания (денежного вознаграждения) федеральных государственных служащих с учетом положений, предусмотренных ст. 14 и 21 Закона N 166-ФЗ, в порядке, установленном Правительством РФ.

Условия предоставления права на пенсию гражданским служащим субъектов РФ и муниципальным служащим за счет средств субъектов РФ и средств органов местного самоуправления определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления (ст. 7 Закона N 166-ФЗ).

Глава 12. ПООЩЕНИЯ И НАГРАЖДЕНИЯ. СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Статья 55. Поощрения и награждения за гражданскую службу

Комментарий к статье 55

Комментируемая статья устанавливает виды поощрений и награждений, применяемых к гражданским служащим, регламентирует общий порядок принятия и оформления решений о поощрениях и награждениях, а также сопутствующих им выплат единовременного поощрения. Поощрения и награждения гражданского служащего являются важными элементами в системе стимулирования гражданских служащих, поскольку свидетельствуют о высокой оценке проделанной гражданским служащим работы. Поощрение или награждение способствует стремлению других государственных служащих добросовестно выполнять служебные обязанности.

1. Согласно ч. 1 комментируемой статьи основными критериями для принятия решения о поощрении или награждении являются безупречность и эффективность гражданской службы.

Под безупречностью, очевидно, в первую очередь подразумевается, что данный гражданский служащий не имеет дисциплинарных взысканий. В этой связи необходимо руководствоваться Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. N 810 "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы" (в настоящее время утратил силу), в соответствии с которым гражданские служащие, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не подлежат поощрению в течение срока его действия. Так, п. 4 данного Указа устанавливал, что должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, на которых наложено дисциплинарное взыскание за нарушение федеральных законов и указов Президента РФ, неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов, не подлежат в течение года премированию, представлению к награждению государственными наградами (кроме случаев проявления мужества на пожаре, при спасении утопающих, защите правопорядка или в условиях боевых действий) и знаками отличия, повышению в должности или представлению для присвоения очередного классного чина, воинского или специального звания.

С понятием "эффективность гражданской службы" для гражданских служащих могут быть связаны разные правовые последствия в зависимости от занимаемой должности, а также вида и содержания служебного контракта. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего включаются в должностной регламент, утверждаемый представителем нанимателя (см. ст. 47 и комментарий к ней). Следует учитывать, что ст. 47 Закона прямо предусматривает учет результатов исполнения гражданским служащим должностного регламента, в частности, при поощрении гражданского служащего. При этом по отдельным должностям гражданской службы показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности определяются в срочном служебном контракте. В зависимости от этих показателей производится оплата труда указанных гражданских служащих. Перечень соответствующих должностей гражданской службы, а также порядок установления оплаты труда для этих гражданских служащих утверждаются соответственно указом Президента РФ по представлению Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ (см. ст. 50 и комментарий к ней).

Примечателен воплощенный в Законе принцип сочетания поощрительно-наградных мер морального и материального свойства. Наряду с награждениями морального свойства, такими как объявление благодарности, награждение почетной грамотой, к гражданским служащим одновременно применяются и материальные поощрения в форме единовременных выплат в денежном выражении.

2. В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи представитель нанимателя принимает следующие решения о поощрении или награждении гражданского служащего:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

Пункт 4 ч. 1 комментируемой статьи прямо выделяет случай, когда гражданский служащий может быть поощрен или награжден - выход на государственную пенсию за выслугу лет. Однако в этом случае также необходимо наличие вышеупомянутых критериев - безупречности и эффективности гражданской службы.

Приведенный перечень содержит поощрения, носящие как моральный, так и материальный характер, причем эти формы взаимосвязаны.

Благодарность и почетная грамота государственного органа являются ведомственными знаками отличия в труде. Легального определения понятия "ведомственный знак отличия в труде" не существует. Однако для государственных органов характерна деятельность по утверждению ведомственных знаков отличия. В частности, можно выделить следующие акты:

- Приказ Минздравсоцразвития России от 10 июня 2005 г. N 400 "О ведомственных наградах Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации" <1>;

<1> БНА. 2005. N 31.

- Приказ Минтранса России от 18 октября 2005 г. N 130 "О ведомственных наградах Министерства транспорта Российской Федерации" <1>;

<1> БНА. 2005. N 48.

- Приказ Федеральной службы государственной статистики от 6 июля 2006 г. N 100 "О знаках отличия Федеральной службы государственной статистики" <1>;

<1> БНА. 2006. N 33.

- Приказ Федеральной службы судебных приставов от 26 июля 2006 г. N 89 "Об учреждении ведомственных наград Федеральной службы судебных приставов" <1>.

<1> БНА. 2006. N 45.

Перечень поощрений и награждений, решения о которых принимаются представителем нанимателя, является открытым. Закон N 79-ФЗ не регламентирует порядка определения представителем нанимателя других видов поощрений. Представляется, что данный вопрос может быть урегулирован по аналогии со ст. 191 ТК, т.е. иные виды поощрений и награждений могут быть предусмотрены служебным распорядком или коллективным договором. Во внимание могут быть приняты не только критерии, установленные Законом, - безупречность и эффективность, но и иные, определяемые представителем нанимателя самостоятельно.

Поощрение или награждение гражданского служащего, безупречно, добросовестно и эффективно исполняющего должностные обязанности, может быть обусловлено наступлением определенного события (юбилейный возраст, "круглая" дата деятельности органа или системы органов, выполнение особо важного задания и т.п.). Кроме того, решение вопросов поощрения и награждения гражданских служащих может быть также осуществлено посредством правового регулирования, применяемого в отношениях при поощрении или награждении гражданского служащего в соответствии с п. 5 - 9 ч. 1 комментируемой статьи. При этом награждение ведомственным знаком отличия также может сопровождаться денежным поощрением, выплачиваемым в пределах фонда оплаты труда данного государственного органа. Следует отметить, что в отличие от п. 1, 2, 4 ч. 1 п. 3 ч. 1 комментируемой статьи не рассматривает поощрение исключительно как денежный эквивалент. Таким образом, представителю нанимателя предоставлено свободное правовое поле для регулирования вопросов награждения и поощрения гражданских служащих.

По представлению представителя нанимателя в порядке, установленном законодательством РФ, принимаются следующие решения о награждении или поощрении гражданского служащего:

- поощрение Правительства РФ;
- поощрение Президента РФ;
- присвоение почетных званий РФ;
- награждение знаками отличия РФ;
- награждение орденами и медалями РФ.

Положение о Почетной грамоте Правительства РФ утверждено Постановлением Правительства РФ от 31 мая 1995 г. N 547 (в ред. от 29 июля 1995 г.) <1>. Почетная грамота Правительства РФ является поощрением за заслуги в содействии проведению социальной и экономической политики государства, эффективной деятельности федеральной исполнительной власти, развитию местного самоуправления, осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, укреплению обороны страны и государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации.

<1> СЗ РФ. 1995. N 24. Ст. 2276, N 32. Ст. 3310.

Почетной грамотой Правительства РФ награждаются, как правило, государственные служащие и другие граждане Российской Федерации, своим трудом заслужившие широкую известность благодаря личному вкладу в осуществление политики государства в какой-либо сфере. Представление о награждении Почетной грамотой Правительства РФ вносится в Правительство РФ федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Награжденный Почетной грамотой Правительства РФ разово премируется в размере десятикратной минимальной заработной платы за счет средств предприятия, учреждения, организации, возбудившей ходатайство о награждении.

Положение о государственных наградах Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. N 442 (в ред. от 28 июня 2005 г.) <1>, согласно которому Президент РФ, в частности:

<1> САПП РФ. 1994. N 10. Ст. 775; СЗ РФ. 1995. N 23. Ст. 2207; 1999. N 2. Ст. 269; 2000. N 27. Ст. 2821; 2003. N 16. Ст. 1508, N 47. Ст. 4520, N 48. Ст. 4659; 2004. N 41. Ст. 4021; 2005. N 28. Ст. 2865.

- издает указы об учреждении государственных наград;
- издает указы о награждении государственными наградами;
- вручает государственные награды.

Государственными наградами РФ являются:

- звания Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия РФ;
- почетные звания РФ.

Порядок возбуждения ходатайств о награждении государственными наградами гражданских служащих федеральных государственных органов, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ, Государственной противопожарной службы МЧС России, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов РФ, судей, работников органов прокуратуры РФ, а также гражданского персонала Вооруженных Сил РФ определяется соответствующими федеральными государственными органами.

По поручению Президента РФ и от его имени государственные награды могут вручать, в частности:

- руководители федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов;
- начальник Управления Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам;
- руководители органов государственной власти субъектов РФ;
- полномочные представители Президента РФ.

Президент РФ может поручить вручение государственных наград и иным лицам.

Пункт 6 ч. 1 комментируемой статьи предусматривает такую форму оценки служебной деятельности гражданского служащего, как поощрение Президента РФ. Ввиду того что виды наградений, решения о которых принимаются Президентом РФ, охвачены Положением о государственных наградах Российской Федерации, в данном случае неясно, о какой форме поощрения идет речь. Возможно, данный вопрос получит свое дальнейшее развитие в ходе практической реализации Закона.

3. Как и предусмотрено ч. 3 комментируемой статьи, положения о выплате единовременного поощрения вступили в силу одновременно с вступлением в силу Указа Президента РФ от 25 июля

2006 г. N 763, которым утверждены, в частности, размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения федеральных гражданских служащих.

Выплата гражданскому служащему единовременного поощрения, предусмотренного п. 1 - 3 ч. 1 комментируемой статьи, производится в порядке и размерах, утверждаемых представителем нанимателя в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих. Неясно, почему законодатель не решает данный вопрос в отношении п. 4 ч. 1 комментируемой статьи, однако его практическая реализация в любом случае потребует от представителя нанимателя осуществления аналогичных действий.

Средства для выплаты единовременных поощрений или вручения ценных подарков выделяются из фонда оплаты труда гражданских служащих, сформированного в порядке, установленном в соответствии со ст. 51 (см. комментарий к ней). Исключение предусмотрено только в случае выплаты единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет. Ввиду отсутствия порядка финансирования данных выплат в указанном случае при применении поощрения по основанию п. 4 ч. 1 комментируемой статьи невозможно руководствоваться ее положениями. Вероятно, такой порядок будет определен законодательством РФ о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и их семей.

4. Согласно ч. 4 комментируемой статьи при поощрении или награждении гражданского служащего в соответствии с п. 5 - 9 ч. 1 комментируемой статьи выплачивается единовременное денежное поощрение в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ. Представляется, что если положение о знаке отличия (благодарность, почетная грамота, медаль и др.) не будет содержать сведений о денежном поощрении, которое причитается награждаемому лицу, то решение о единовременном поощрении должен содержать соответствующий акт Правительства РФ или Президента РФ.

5. Как предусмотрено ч. 5 комментируемой статьи, решения о поощрении или награждении в соответствии с п. 1 - 4 ч. 1 комментируемой статьи оформляются правовым актом государственного органа, а в соответствии с п. 5 - 9 ч. 1 - нормативными правовыми актами РФ.

Правовой акт государственного органа о поощрении и (или) награждении, оформляемый, как правило, приказом либо распоряжением, может быть издан как в отношении одного гражданского служащего, так и нескольких. Во всех случаях поощрений и награждений гражданских служащих в их трудовые книжки и личные дела кадровыми службами должны быть внесены соответствующие записи: вид, основание, дата и субъект применения конкретного поощрения или награды.

В соответствии с п. 24 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей в трудовую книжку вносятся следующие сведения о награждении (поощрении) за трудовые заслуги:

а) о награждении государственными наградами, в том числе о присвоении государственных почетных званий, на основании соответствующих указов и иных решений;

б) о награждении почетными грамотами, присвоении званий и награждении нагрудными знаками, значками, дипломами, почетными грамотами, производимом организациями;

в) о других видах поощрения, предусмотренных законодательством РФ, а также коллективными договорами, правилами внутреннего трудового распорядка организации, уставами и положениями о дисциплине.

При этом следует учитывать, что записи о премиях, предусмотренных системой оплаты труда или выплачиваемых на регулярной основе, в трудовые книжки не вносятся.

Существующее нормативное правовое регулирование в части ведения трудовых книжек распространяется на гражданских служащих в полном объеме.

Кроме того, при формировании личного дела гражданского служащего следует руководствоваться подп. "ж" и "с" п. 16 Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, утв. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. N 609, согласно которому к личному делу гражданского служащего приобщаются копии решений о награждении государственными наградами, присвоении почетных, воинских и специальных званий, присуждении государственных премий (если таковые имеются), а также копии решений о поощрении гражданского служащего.

6. Законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта РФ с учетом положений комментируемой статьи.

Следует учитывать, что некоторые виды поощрений и награждений затрагивают также социальный аспект. В частности, Федеральный закон "О ветеранах" к числу ветеранов труда относит лиц, награжденных орденами или медалями, либо удостоенных почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденных ведомственными знаками отличия в труде и имеющих трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет. Меры социальной поддержки для данной категории лиц определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Статья 56. Служебная дисциплина на гражданской службе

Комментарий к статье 56

1. В ч. 1 комментируемой статьи дано определение понятия служебной дисциплины на гражданской службе. Под служебной дисциплиной на гражданской службе понимается соблюдение гражданским служащим обязательных правил поведения, которые установлены служебным распорядком государственного органа и должностным регламентом.

В статье не содержится определения понятия "служебный распорядок" и не раскрывается его содержание. Указано лишь, что в нем должен отражаться режим службы и отдыха (см. комментарий к ч. 3 комментируемой статьи). В этой связи, учитывая конструкцию ч. 1 комментируемой статьи, следует применять аналогию с понятием трудового распорядка, которое содержится в ст. 189 ТК, поскольку в функциональном отношении данные понятия абсолютно равнозначны.

В объективном смысле "служебная дисциплина" представляет собой систему правовых норм, устанавливающих должностные обязанности гражданских служащих и обязанности представителя нанимателя по созданию условий для надлежащего осуществления служебной деятельности, служебный распорядок, меры поощрения за безупречную и эффективную гражданскую службу и ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Указанные основные правила осуществления служебной деятельности в государственном органе установлены в Законе N 79-ФЗ, предусматривающем основные обязанности гражданского служащего (см. комментарий к ст. 15), требования к служебному поведению (см. комментарий к ст. 18), ограничения и запреты, связанные с гражданской службой (см. комментарии к ст. 16, 17), должностным регламентом (см. комментарий к ст. 47), служебным распорядком, иными нормативными правовыми актами представителя нанимателя, служебным контрактом (см. комментарий к ч. 3 ст. 23, п. 7 ч. 3 ст. 24).

Средствами обеспечения служебной дисциплины на гражданской службе являются: создание необходимых организационных и экономических условий для нормальной служебной деятельности, применение мер поощрения за безупречную и эффективную гражданскую службу, а в необходимых случаях - мер дисциплинарного взыскания.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает обязанность представителя нанимателя создавать необходимые условия для соблюдения гражданскими служащими служебной дисциплины в соответствии с действующим законодательством, иными нормативными правовыми актами и служебным контрактом. К таким условиям относится соблюдение представителем нанимателя Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, условий служебного контракта; предоставление гражданскому служащему основных и дополнительных гарантий, установленных законодательством и нормативными правовыми актами государственного органа.

Представитель нанимателя обязан предоставить гражданскому служащему возможность прохождения гражданской службы и замещения соответствующей должности гражданской службы (см. комментарий к ст. 23); обеспечить необходимые организационно-технические условия для исполнения должностных обязанностей (см. комментарий к ст. 14); предоставить необходимую информацию и материалы (см. комментарий к ст. 14); обеспечить безопасность, охрану и гигиену труда (ст. 37 Конституции РФ и ст. 212 ТК); своевременно и в полном объеме производить оплату труда (см. комментарий к ст. 14, 52).

От того, как выполняет представитель нанимателя указанные обязанности, во многом зависит состояние служебной дисциплины на гражданской службе. Плохая организация служебной деятельности, нарушение прав гражданских служащих являются условиями, которые способствуют нарушению служебной дисциплины.

3. Правила осуществления служебной деятельности закрепляются в служебном распорядке государственного органа. В ч. 3 комментируемой статьи указывается лишь один содержательный аспект служебного распорядка - режим службы (работы) и время отдыха. В этой связи следует обратиться к трудовому законодательству, которое предусматривает, что в правила внутреннего трудового распорядка могут включаться положения, определяющие в соответствии с федеральными законами порядок приема и увольнения работников, основные права и обязанности работников и работодателя, применяемые к работникам меры поощрения (ст. 189 ТК).

Порядок приема и увольнения гражданских служащих детально регламентирован в Законе (см. комментарии к гл. 4 - 6), поэтому вряд ли возможно дополнить его в служебном распорядке. А

вот права и обязанности гражданских служащих, меры поощрения и порядок их применения могут найти отражение в указанном локальном нормативном правовом акте.

В качестве примера служебного распорядка государственного органа можно привести Приказ Ространснадзора от 25 января 2006 г. N ВС-8фс "О служебном распорядке Федеральной службы по надзору в сфере транспорта" <1>. Указанным актом предусмотрен режим рабочего времени гражданских служащих, проходящих гражданскую службу в данной Федеральной службе. В частности, для них предусмотрена пятидневная служебная (рабочая) неделя с двумя выходными днями (в субботу и воскресенье); время начала службы (работы) - 09 часов 00 минут; окончание службы (работы) - 18 часов 00 минут; по пятницам - 16 часов 45 минут; продолжительность перерыва для отдыха и питания - 45 минут, начало перерыва для отдыха и питания - 12 часов 00 минут.

<1> БНА. 2006. N 9.

В служебном распорядке государственного органа приводится перечень должностей гражданских служащих, которым устанавливается ненормированный служебный день, могут быть воспроизведены положения Закона N 79-ФЗ о продолжительности и порядке предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска, определены продолжительность отпуска за ненормированный рабочий день и порядок утверждения графика отпусков.

4. В ч. 4 комментируемой статьи установлен порядок утверждения служебного распорядка в государственном органе. Служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа (правилами служебного распорядка), который утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Порядок учета мнения выборного профсоюзного органа государственного органа Законом не установлен. В данной ситуации в силу ст. 73 Закона следует руководствоваться ст. 372 ТК, регламентирующей процедуру учета мнения выборного профсоюзного органа при принятии локальных нормативных актов. В соответствии с указанной статьей ТК представитель нанимателя должен направить в выборный профсоюзный орган (если он действует в государственном органе) проект служебного распорядка (правил служебного распорядка) и обоснование к нему (пояснительную записку).

Выборный профсоюзный орган не позднее пяти рабочих дней с момента получения проекта должен направить руководителю государственного органа свое мотивированное мнение о необходимости принятия такого локального акта, сроке введения его в действие и содержании. Мнение должно быть выражено в письменной форме.

В том случае, когда профсоюзный орган возражает против принятия служебного распорядка или предлагает внести изменения и дополнения в проект, проводятся консультации для достижения взаимоприемлемого решения. Если согласие не достигнуто, оформляется протокол разногласий, после чего представитель нанимателя вправе утвердить служебный распорядок (правила служебного распорядка), определив его содержание по своему усмотрению.

Выборный профсоюзный орган имеет право обжаловать принятый локальный нормативный акт в федеральную инспекцию труда или в суд. Этим правом профсоюзный орган может воспользоваться, если при утверждении служебного распорядка нарушены требования законодательства либо содержание данного локального акта противоречит Закону.

Если в государственном органе отсутствует выборный профсоюзный орган, представитель нанимателя принимает служебный распорядок (правила служебного распорядка) единолично.

Статья 57. Дисциплинарные взыскания

Комментарий к статье 57

Наиболее распространенным видом ответственности в сфере служебных отношений выступает дисциплинарная ответственность. Комментируемая статья определяет юридические признаки дисциплинарного проступка как основания применения дисциплинарных взысканий и их виды.

1. Дисциплинарная ответственность, как и любая другая, реализуется в рамках охранительных правоотношений. Субъектами этих отношений, с одной стороны, является гражданский служащий, с другой - представитель нанимателя. Публично-правовой характер таких отношений позволяет представить дисциплинарную ответственность гражданских служащих не только как самостоятельный институт административного права, но и как самостоятельный вид юридической ответственности, особенности которой проявляются в наличии единой нормативной основы - Закона N 79-ФЗ, собственного основания - дисциплинарного проступка, специального субъекта - гражданского служащего, особых санкций - дисциплинарных взысканий, особенного

порядка их реализации субъектом дисциплинарной власти (представителем нанимателя), а также специфических последствий - официальной отрицательной оценкой поведения гражданского служащего, только в исключительных случаях сопровождающейся ограничением его прав.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм государственного принуждения - принуждение, применяемое представителем нанимателя к гражданскому служащему, совершившему нарушение должностных обязанностей, и влекущее неблагоприятные для него последствия. Основанием дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка, который, как указано ч. 1 комментируемой статьи, проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Дисциплинарный проступок является разновидностью правонарушения. Состав дисциплинарного проступка включает четыре элемента: объект, объективную сторону, субъективную сторону, субъект.

Объектом дисциплинарного проступка являются интересы службы в конкретном государственном органе, т.е. точное соблюдение и исполнение гражданским служащим требований законов, иных нормативных правовых актов, должностного регламента, служебного распорядка, а также служебного контракта.

Объективная сторона дисциплинарного проступка может быть выражена как в бездействии, так и в определенных действиях. Дисциплинарная ответственность наступает за неисполнение (бездействие) или ненадлежащее исполнение (действие) гражданским служащим как основных обязанностей, закрепленных в ч. 1 ст. 15 Закона, так и обязанностей по должности, установленных в должностном регламенте и служебном контракте. Кроме того, при анализе объективной стороны, как правило, устанавливается причинная связь между проступком и наступившими отрицательными последствиями.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка характеризуется любой формой вины (как умыслом, так и неосторожностью). Гражданский служащий предвидит отрицательные последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения им должностных обязанностей и желает их наступления (прямой умысел) или сознательно их допускает либо относится к ним безразлично (косвенный умысел). Дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если гражданский служащий предвидел возможность наступления отрицательных последствий своего неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение таких последствий либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

Субъектом дисциплинарного проступка является лицо, заключившее служебный контракт с представителем нанимателя.

Для наступления дисциплинарной ответственности необходимо наличие всех элементов дисциплинарного проступка.

Согласно ч. 1 комментируемой статьи за совершение дисциплинарного проступка к гражданскому служащему могут быть применены пять видов дисциплинарных санкций: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы по следующим основаниям:

- неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание (п. 2 ч. 1 ст. 37);

- однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей (п. 3 ч. 1 ст. 37):

- а) прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

- б) появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

- в) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- г) совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

- принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа (п. 5 ч. 1 ст. 37);

- однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", своих должностных обязанностей, повлекшего за

собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ (п. 6 ч. 1 ст. 37).

Указанный перечень дисциплинарных взысканий является исчерпывающим. Это означает, что федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ не вправе устанавливать иные виды взысканий для гражданских служащих. Однако в некоторых нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти подобные нарушения содержатся. Так, в п. 7.4.5 Приказа Минрегиона России от 26 мая 2006 г. N 59 "Об утверждении Служебного распорядка Министерства регионального развития Российской Федерации" <1> указан такой вид взыскания, как увольнение с гражданской службы, при этом основания увольнения не установлены, что прямо противоречит п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона. Аналогичная норма закреплена в п. 27.5 Приказа Росавтодора от 15 мая 2006 г. N 20 "Об утверждении Служебного распорядка Федерального дорожного агентства" <2>.

<1> БНА. 2006. N 29.

<2> БНА. 2006. N 32.

2. В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи совершение дисциплинарного проступка может повлечь за собой наложение только одного дисциплинарного взыскания. Право выбора конкретного дисциплинарного взыскания принадлежит представителю нанимателя, причем он не связан необходимостью применять взыскания лишь в той последовательности, в какой они указаны в данном Законе. Он может, руководствуясь принципами законности, индивидуализации, целесообразности и справедливости дисциплинарной ответственности, выбрать наиболее приемлемый вариант дисциплинарного взыскания либо вообще отказаться от привлечения нарушителя к ответственности. В тех случаях если вследствие дисциплинарного проступка был причинен материальный ущерб государственному органу, то помимо дисциплинарного взыскания гражданский служащий может быть привлечен к материальной ответственности. Если в совершенном дисциплинарном проступке присутствуют признаки состава преступления или административного нарушения (например, хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества и т.п.), то дисциплинарная ответственность может сочетаться с уголовной или административной (см. комментарий к ст. 68).

Не является дисциплинарным взысканием временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, которое производится представителем нанимателя на время проведения служебной проверки. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности является обеспечительной мерой и применяется в предупредительных целях. Представитель нанимателя использует ее когда существует опасность продолжения противоправной деятельности гражданским служащим с использованием должностного положения или когда он может воспрепятствовать установлению по дисциплинарному делу объективной истины (например, уничтожит или изменит содержание тех или иных документов, окажет психическое воздействие на подчиненных по службе с целью дачи последними благоприятных для него объяснений и т.д.). Проведение служебной проверки и временное отстранение на этот период гражданского служащего от должности не влекут за собой правовых последствий, если будет установлена правомерность действий (бездействия) гражданского служащего.

Статья 58. Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания

Комментарий к статье 58

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Получение такого объяснения позволяет более обстоятельно выяснить правомерность и необходимость привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. В своем объяснении гражданский служащий может изложить собственную позицию по факту совершения дисциплинарного проступка, привести какие-либо уважительные причины и обстоятельства, выразить свое отношение к содеянному и т.п. Отказ гражданского служащего от представления письменного объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. В этом случае комиссией, назначенной представителем нанимателя либо уполномоченным на то руководителем структурного подразделения государственного органа, составляется акт, в котором указывается, что гражданский служащий отказался дать такое объяснение. В состав комиссии, как правило, включается не менее трех человек, в том числе представитель подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

2. Обязательным условием привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности является проведение служебной проверки по факту совершения дисциплинарного проступка. Служебная проверка проводится в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи перед применением дисциплинарного взыскания (об организации и проведении служебной проверки см. комментарий к указанной статье).

3. Часть 3 комментируемой статьи содержит перечень обязательных условий и обстоятельств, которые должен выяснить представитель нанимателя при применении дисциплинарного взыскания в отношении любого гражданского служащего. К ним относятся: а) тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка; б) степень вины гражданского служащего; в) обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок; г) предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка составляет его объективное свойство (качество), она означает способность деяния причинить вред государственно-служебным отношениям. Тяжесть дисциплинарного проступка определяется способом и обстановкой его совершения, характером причиненного вреда, а также другими обстоятельствами, влияющими на меру социальной вредности конкретного проступка. Так, неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, в результате которого было задержано представление важного документа в вышестоящий государственный орган, отличается большей тяжестью, чем неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, выразившееся в несвоевременной подготовке гражданским служащим иного документа. Конкретная оценка тяжести совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка дается представителем нанимателя с учетом всей совокупности обстоятельств его совершения и выражается в конкретной мере дисциплинарной ответственности.

Обязательным условием, которое должен выяснить представитель нанимателя при применении дисциплинарного взыскания, является установление степени вины гражданского служащего в совершении дисциплинарного проступка. Ответственность наступает за деяние, совершенное умышленно или по неосторожности. Совершение умышленного нарушения служебной дисциплины отражает большую степень вины гражданского служащего и влечет за собой применение более строгого дисциплинарного взыскания. Например, появление гражданского служащего на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, которое характеризуется умышленной формой вины, может стать основанием для применения такого дисциплинарного взыскания, как увольнение с гражданской службы.

Если деяние совершено без вины (случайно), то несмотря на его тяжесть оно не признается дисциплинарным проступком и потому не влечет дисциплинарной ответственности. В связи с этим неисполнение гражданским служащим должностных обязанностей по не зависящим от него причинам (например, в связи с недостаточной профессиональной подготовкой, состоянием здоровья, препятствующим выполнению должностных обязанностей) не является дисциплинарным проступком, так как в данном случае вина гражданского служащего отсутствует.

В ходе разбирательства по факту совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка представитель нанимателя устанавливает обстоятельства, при которых он был совершен. В частности, выясняет: действительно ли имел место проступок; где, когда, при каких обстоятельствах и с какой целью он был совершен; в чем он выразился; наличие вины в действии (бездействии) конкретных лиц и степень вины каждого в случае совершения проступка несколькими лицами; каковы последствия проступка; обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность виновного лица; причины и условия, способствовавшие совершению проступка.

Указанные обстоятельства, как правило, находят свое отражение в соответствующих документах: служебных записках, объяснениях, свидетельствах, которые представляются на имя представителя нанимателя до момента применения дисциплинарного взыскания в отношении гражданского служащего.

При определении меры дисциплинарного взыскания принимаются во внимание предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. В первую очередь к ним относятся результаты, подкрепленные материалами личного дела гражданского служащего: продолжительность его гражданской службы, в том числе и в данном государственном органе, наличие поощрений и взысканий, отзывы о его профессиональной служебной деятельности (аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период; экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина государственной гражданской службы РФ) и т.д. Кроме того, учитываются устные и письменные характеристики, данные гражданскому служащему непосредственным начальником,

руководителем структурного подразделения, коллегами по службе, а также профсоюзной организацией, созданной в государственном органе.

4. Части 4 и 5 комментируемой статьи устанавливают максимальные сроки применения дисциплинарного взыскания. Так, по общему правилу дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного проступка. Днем обнаружения дисциплинарного проступка считается день, когда руководителю гражданского служащего стало известно о совершенном проступке. В отдельных случаях день обнаружения дисциплинарного проступка определяется по иным правилам. Например, в случае применения дисциплинарного взыскания в виде увольнения с гражданской службы по основанию, предусмотренному подп. "г" п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона (в связи с совершением по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества), днем обнаружения дисциплинарного проступка считается день вступления в законную силу обвинительного приговора суда или постановления органа, уполномоченного рассматривать дела об указанных административных правонарушениях.

5. Закон устанавливает запрет на применение дисциплинарного взыскания к гражданскому служащему в следующих случаях: а) во время официально подтвержденной болезни; б) во время пребывания в отпуске; в) при отсутствии на службе по другим уважительным причинам (повышение квалификации, командировка и т.п.). Кроме того, дисциплинарное взыскание не применяется до завершения служебной проверки, срок проведения которой не может превышать одного месяца (см. комментарий к ст. 59). Указанные интервалы не включаются в сроки, установленные ч. 4 и 5 комментируемой статьи, для применения дисциплинарного взыскания. В этих случаях на соответствующие периоды течение срока приостанавливается.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. Если дисциплинарный проступок содержит признаки преступления, то в указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

6. О применении дисциплинарного взыскания представитель нанимателя издает индивидуальный акт (приказ, распоряжение), где указываются основание его применения, т.е. конкретного дисциплинарного проступка, за совершение которого гражданский служащий подвергнут дисциплинарному взысканию, и его вид (замечание, выговор и др.). Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания, в соответствии с ч. 6 комментируемой статьи, вручается ему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. В необходимых случаях по решению представителя нанимателя содержание акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания доводится до сведения остальных (отдельных категорий) гражданских служащих государственного органа.

Копия акта о наложении дисциплинарного взыскания до его снятия или отмены приобщается к личному делу гражданского служащего (подп. "с" п. 16 Положения о персональных данных госслужащего).

7. Гражданский служащий, считающий, что дисциплинарное взыскание применено к нему неправомерно, в соответствии с ч. 7 комментируемой статьи имеет право обжаловать его в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд (см. комментарии к ст. 69, 70).

8. Части 8 и 9 комментируемой статьи определяют порядок погашения и снятия дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание погашается по истечении одного года со дня его применения в том случае, если в течение этого периода гражданский служащий не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию.

9. Снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня его применения имеет право представитель нанимателя. Это может быть сделано по собственной инициативе представителя нанимателя, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя. Закон не устанавливает минимального срока, по истечении которого возможно снятие дисциплинарного взыскания. Решение здесь принимает представитель нанимателя с учетом результатов воспитательного воздействия, оказанного на провинившегося, изменения в лучшую сторону его отношения к служебному долгу и исполнению должностных обязанностей и др. В случае досрочного снятия дисциплинарного взыскания в государственном органе издается соответствующий акт.

С момента погашения или снятия дисциплинарного взыскания гражданский служащий считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

10. Согласно ч. 10 комментируемой статьи при освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной, как правило, нижестоящей или менее ответственной должности гражданской службы на конкурсной основе. Данная мера носит воспитательный характер, оказывая негативное моральное и материальное воздействие на

гражданского служащего. Отрицательные моральные последствия заключаются в осознании гражданским служащим понижения своего должностного статуса, "сбоя" в карьерном росте, утраты доверия руководства, необходимости прохождения конкурсного отбора. Эти последствия, как правило, сопровождаются определенными материальными потерями для гражданского служащего, связанными с замещением иной должности, в частности, снижением размера его денежного содержания, различного вида надбавок и премий и т.д. Кроме того, сам факт включения по данному основанию в кадровый резерв, обусловленный прохождением конкурса, влечет моральные и организационные издержки для гражданского служащего, которые связаны с необходимостью подтверждения им своих профессиональных и деловых качеств по замещению иной должности в соответствии с предъявляемыми к ней квалификационными требованиями.

Статья 59. Служебная проверка

Комментарий к статье 59

Положения комментируемой статьи регулируют порядок проведения служебной проверки исполнения гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей, инициатором которой может явиться как представитель нанимателя, так и гражданский служащий.

Объем должностных обязанностей гражданского служащего вытекает из соответствующих нормативных актов, должностного регламента и служебного контракта, заключенного им с представителем нанимателя. Должностные обязанности возлагаются на гражданских служащих исключительно для выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Четкое выполнение должностных обязанностей означает достижение высокого качества служебной деятельности, высокую организованность и трудовую дисциплину, стабильно высокие результаты, успешное выполнение особо важных заданий, проявление инициативы и творческой активности, способствующих эффективному решению задач.

Исходя из буквального толкования термина "служебная проверка", в контексте Закона под служебной проверкой понимается проведение внутриорганизационных, процедурно регламентированных действий, направленных на выявление фактов и обстоятельств, оформленных в документированном акте, устанавливающем соответствие действий гражданского служащего обязательным для исполнения возложенным на него должностным обязанностям, соблюдению требований служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа, а также служебного контракта.

1. Служебная проверка согласно ч. 1 комментируемой статьи проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

Установленный законом порядок назначения служебной проверки требует разъяснения: является ли письменное заявление гражданского служащего достаточным и самостоятельным основанием для проведения служебной проверки либо такое письменное заявление служит основанием для принятия представителем нанимателя решения о проведении проверки? В связи с этим представляется, что для начала служебной проверки недостаточно заявления гражданского служащего. Только распорядительный акт - решение представителя нанимателя может служить достаточным основанием для проведения служебной проверки.

Таким образом, основанием для принятия представителем нанимателя решения о проведении служебной проверки по собственной инициативе может быть в соответствии с ч. 1 ст. 57 и ч. 2 ст. 58 наличие у представителя нанимателя информации о неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим возложенных на него должностных обязанностей либо в соответствии с ч. 1 комментируемой статьи - письменное заявление гражданского служащего.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет совокупность обязательных факторов, подлежащих установлению при проведении проверки, а также принципы собирания и оценки информации о них.

Законодатель выделяет следующие три принципа собирания и оценки информации при проведении служебной проверки:

- полнота - обуславливает необходимость собирания всей доступной достоверной информации, а также ее учет в полном объеме при проведении оценки;
- объективность - требует обеспечения сбора информации, носящей общепризнанный характер, не зависящей от мнения либо заинтересованности отдельных лиц, а также независимой оценки собранной информации;
- всесторонность - предопределяет недопустимость игнорирования информации в зависимости от ее обвинительной или оправдательной направленности при собирании и оценке, исключает односторонний, изначально заданный подход в трактовке оцениваемых действий, суждений о них, а также окончательных выводов и заключений.

Одним из первых установлению подлежит факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка, который определяется ч. 1 ст. 57 Закона. Действительность совершения дисциплинарного проступка может быть установлена проверяющими путем сбора и последующей оценки информации о неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским служащим должностных обязанностей, имевшем место в прошлом. Носителями такой информации могут быть: жалобы и заявления лиц, чьи права нарушены действиями или бездействием гражданского служащего; вступившие в законную силу акты судебных органов; отчеты о результатах ревизий и аудиторских проверок; журналы, реестры, книги учета, отражающие деятельность гражданского служащего; объяснения самого служащего, в отношении которого проводится служебная проверка; экспертные заключения. При установлении факта совершения служебного проступка сбору и оценке подлежит информация о способе, месте и времени его совершения. В ряде случаев полученная информация может указывать на наличие в действиях гражданского служащего признаков состава преступления и служить основанием для возбуждения уголовного дела (см., например, ст. 285 - 293 УК), а также признаков административного правонарушения и служить основанием для привлечения гражданского служащего к административной ответственности (см., например, ст. 15.14 - 15.16, 19.1 КоАП).

В качестве обязательного признака дисциплинарного проступка законодатель выделяет также наличие вины гражданского служащего. Вина - это психическое отношение гражданского служащего к совершенному им проступку и его последствиям, в котором проявляется его отрицательное отношение к выполнению возложенных на него должностных обязанностей. Но, как можно полагать, для установления факта совершения дисциплинарного проступка не требуется установления формы вины - умысла или неосторожности. Вместе с тем установление формы вины гражданского служащего, совершившего проступок, имеет большое значение для принятия представителем нанимателя решения о применении к нему конкретно определенного дисциплинарного взыскания. На совершившего дисциплинарный проступок гражданского служащего с учетом степени его вины может быть наложено более строгое дисциплинарное взыскание. Так, за нарушение служебного распорядка, совершенное в результате небрежности (форма неосторожности), гражданскому служащему может быть объявлено замечание, а умышленное совершение такого же деяния требует наложения более строгого взыскания, например выговора или предупреждения о неполном должностном соответствии.

При установлении причин и условий, способствовавших совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка, необходимо собрать и оценить: информацию о цели и мотиве действий или бездействия гражданского служащего; данные, характеризующие личность гражданского служащего, в том числе предшествующие результаты исполнения им своих должностных обязанностей; взаимосвязь действий или бездействия гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, с действиями или бездействием других гражданских служащих, способствовавшими совершению проступка, а также иную информацию о субъективной стороне совершенного проступка. Носителями такой информации могут быть: личное дело гражданского служащего; сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; объяснения, полученные в ходе проверки; иные документы.

Существенными обстоятельствами, подлежащими установлению при проведении проверки, являются характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка. При этом установлению подлежат: причинная связь между совершенным дисциплинарным проступком и наступившими вредными последствиями; качественный параметр - вид вреда - имущественный вред, моральный и иной вред личности; количественный параметр - размер возмещения вреда, исчисленный в денежной форме. Ответственность за вред, причиненный должностными лицами органов государственной власти, а также правила его возмещения установлены ст. 1069 и 1071 ГК.

Таким образом, обязательность установления обстоятельств, определенных в ч. 2 комментируемой статьи, обусловлена необходимостью учета при применении дисциплинарного взыскания согласно ч. 3 ст. 58 Закона тяжести совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степени его вины, обстоятельств, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующих результатов исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

3. Обязанность контролировать своевременность и правильность проведения служебной проверки возложена согласно ч. 3 комментируемой статьи на представителя нанимателя, назначившего проверку. В целях соблюдения принципов гражданской службы важное значение имеет обеспечение своевременности применения дисциплинарных взысканий. Так, дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после совершения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени проведения служебной проверки; кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - не позднее двух лет со дня

совершения дисциплинарного проступка. Учитывая указанные обстоятельства, а также то, что срок проведения служебной проверки должен составлять не более одного месяца с момента ее назначения, представляется целесообразным назначать проведение служебной проверки в срок не позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного проступка.

Подробная регламентация порядка проведения служебной проверки в Законе устраняет необходимость конкретизации и разъяснения отдельных его элементов в подзаконных актах органов государственной власти. По этому пути идет и правоприменительная практика (см., например, Приказ Федерального казначейства от 14 июля 2006 г. N 7н "Об утверждении Служебного распорядка центрального аппарата Федерального казначейства" <1>, Приказ Минфина России от 14 сентября 2005 г. N 114н "Об утверждении Служебного распорядка центрального аппарата Министерства финансов Российской Федерации" (в ред. от 20 февраля 2007 г.) <2>, Приказ Минкультуры России от 9 сентября 2005 г. N 411 "Об утверждении Временного служебного распорядка Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации" <3>).

<1> БНА. 2006. N 34.

<2> БНА. 2005. N 42; 2006. N 15.

<3> Текст Приказа размещен на сайте Минкультуры России (<http://www.pravo.roskultura.ru>).

Нарушение сроков, а также порядка проведения служебной проверки, установленных Законом, может служить основанием для обжалования действий представителя нанимателя по применению дисциплинарного взыскания.

4. Служебная проверка проводится подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров (кадровой службой) при участии юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. В случае если в государственном органе профсоюзная организация не создана, служебная проверка может проводиться без участия представителя этой организации.

В этих целях, по усмотрению представителя нанимателя, в должностные регламенты подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, а также юридического (правового) подразделения могут быть включены положения, устанавливающие либо конкретизирующие права должностных лиц указанных подразделений при проведении проверки. Необходимо заметить, что перечень возможных участников служебной проверки открыт, это позволяет дополнительно привлекать для проведения проверки служащих других подразделений государственного органа, экспертов и специалистов.

5. Закон запрещает участвовать в проведении служебной проверки гражданским служащим, которые могут быть прямо или косвенно заинтересованы в ее результатах. При возникновении подобной ситуации такой гражданский служащий обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными. Данная норма направлена на устранение возможного конфликта интересов (см. комментарий к ст. 19) при проведении служебной проверки.

Контроль за соблюдением правильности проведения служебной проверки возложен на представителя нанимателя. Именно он принимает решение о проведении проверки и назначает ее участников. Лицам, назначаемым участниками служебной проверки, должна быть разъяснена обязанность информировать представителя нанимателя о личной заинтересованности в результатах проверки. Признаками заинтересованности участника проверки могут служить: родственные отношения с лицом, совершившим проступок, по которому проводится проверка; непосредственная подчиненность лицу, совершившему проступок; совершение проступка, по которому проводится проверка, самим предполагаемым участником проверки; тесные внеслужебные отношения с лицом, совершившим проступок.

6. Часть 6 комментируемой статьи устанавливает максимальную продолжительность служебной проверки - не более одного месяца со дня принятия решения о ее проведении. По истечении этого срока по результатам проверки должно быть составлено письменное заключение, которое направляется представителю нанимателя. Поскольку контроль за соблюдением своевременности проведения служебной проверки возложен законодателем на представителя нанимателя, последний обязан организовать систему учета проступков гражданских служащих, проходящих службу в соответствующем государственном органе. Такая система может включать в себя локальный нормативный акт, дополнительные положения, включаемые в должностные регламенты руководителей подразделений, регулирующие порядок осуществления действий должностными лицами по выявлению и пресечению противоправных действий гражданских служащих, а также порядок действий по своевременному информированию представителя нанимателя об имевших место проступках гражданских служащих.

Письменное заключение по результатам проведенной служебной проверки должно соответствовать требованиям комментируемой статьи.

7. Часть 7 комментируемой статьи предусматривает возможность отстранения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки. Решение о временном отстранении гражданского служащего при проведении служебной проверки принимается представителем нанимателя. Представитель нанимателя вправе, но не обязан отстранять соответствующего гражданского служащего от замещаемой должности на время проведения служебной проверки. Согласно ч. 6 комментируемой статьи служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Таким образом, максимальный срок временного отстранения гражданского служащего в связи с проведением служебной проверки не может превышать одного месяца. Общие нормы, регламентирующие правила и порядок временного отстранения от замещаемой должности, содержатся в ст. 32 Закона, согласно которой в период отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Одним из таких исключений является временное отстранение от должности в связи с проведением служебной проверки. Так, согласно ч. 7 комментируемой статьи гражданский служащий отстраняется от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы.

Еще одно ограничение, связанное с проведением в отношении гражданского служащего служебной проверки, установлено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113, согласно п. 23 которого очередной классный чин не присваивается федеральным гражданским служащим, в отношении которых проводится служебная проверка.

8. В целях соблюдения принципов полноты, объективности и всесторонности сбора сведений и оценки всех обстоятельств, которые являются предметом служебной проверки, гражданский служащий, в отношении которого она проводится (в том числе и временно отстраненный от замещаемой должности), в соответствии с ч. 8 комментируемой статьи обладает процессуальными правами, воспользоваться которыми он может в ходе проверочных действий. Обеспечить их - обязанность участников проведения служебной проверки.

Давать объяснения с изложением своего мнения, заявлять о доказательствах по существу своего объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы он может на любом этапе и при любых проверочных действиях, причем как в письменной, так и устной формах.

Право обжалования результатов проверки предполагает и возможность обжалования действий, выполняемых участниками проверки. Реализуется оно в административном порядке, при котором гражданский служащий может направить свою жалобу непосредственно представителю нанимателя на решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку.

Ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением по ее результатам и другими материалами гражданский служащий сможет при условии, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Предоставленным гражданскому служащему правам корреспондирует обязанность представителя нанимателя по созданию необходимых условий для их надлежащей реализации. При осуществлении служебной проверки представляется необходимым документально фиксировать исполнение участниками проверки обязанности по учету мнения гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, разъяснять гражданскому служащему его права, а в случае отказа от использования своих прав составлять соответствующий акт.

Нарушение процессуальных прав гражданского служащего, установленных ч. 8 комментируемой статьи, может повлечь признание результатов служебной проверки недействительными, а примененное дисциплинарное взыскание незаконным.

9. Результаты служебной проверки оформляются письменным заключением и направляются представителю нанимателя, ее назначившему. В этом заключении прежде всего необходимо указать факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки. В этой связи в обязательном порядке к заключению должны быть приложены документы, подтверждающие обстоятельства, установленные в результате проверки, объяснения гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка, других сотрудников и иных лиц и иные материалы, имеющие отношение к установленным в ходе проверки фактам.

Кроме того, заключение о результатах служебной проверки должно содержать предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания. Заметим, что дисциплинарное взыскание применяется к

гражданскому служащему представителем нанимателя, поэтому заключение о результатах служебной проверки может носить лишь рекомендательный характер. Рекомендации по результатам служебной проверки по смыслу Закона могут касаться только решения вопроса о применении или неприменении дисциплинарного взыскания, но не конкретного вида дисциплинарного взыскания.

10. Заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, а также другими участниками служебной проверки. Вместе с тем может сложиться ситуация, когда участники служебной проверки (члены комиссии) не пришли к единому мнению. Закон не содержит указаний, как составлять заключение по результатам служебной проверки в этом случае. Представляется, что соответствующим нормативным актом должно быть предусмотрено право участника служебной проверки при несогласии с выводами или с содержанием отдельных положений заключения, подписав заключение, приобщить к нему свою объяснительную записку, содержащую особое мнение.

Представитель нанимателя с учетом заключения по результатам служебной проверки может принять решение о применении к соответствующему гражданскому служащему определенного дисциплинарного взыскания.

Заключение о результатах служебной проверки приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Глава 13. ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Статья 60. Принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы

Комментарий к статье 60

1. Основные принципы формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе, устанавливаемые ч. 1 комментируемой статьи, служат необходимым началом для организации кадровой работы.

Принцип назначения на должность гражданских служащих с учетом заслуг в их профессиональной служебной деятельности и деловых качеств воспринят из международного опыта, где является ключевым принципом назначения на должности государственной службы различных стран. Соблюдение данного принципа предполагает разработку и применение механизмов, позволяющих учитывать персональные достоинства личности гражданина при поступлении на гражданскую службу, конкретные результаты гражданского служащего при прохождении гражданской службы, при назначении на соответствующую вышестоящую должность, при поступлении и прохождении гражданской службы и определять его индивидуальный вклад в решение задач, поставленных перед структурным подразделением и государственным органом. На практике соблюдение данного принципа может обеспечиваться применением различных, предусмотренных данным Законом механизмов и процедур, например проведением регулярной аттестации гражданского служащего, введением по отдельным должностям гражданской службы особого порядка оплаты труда гражданских служащих, при котором она производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Принцип совершенствования профессионального мастерства гражданских служащих подразумевает необходимость развития ими своих профессиональных знаний, умений и навыков. Совершенствование профессионального мастерства осуществляется в рамках профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих. Программы государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих основываются на индивидуальных планах их профессионального развития.

2. О приоритетных направлениях формирования кадрового состава гражданской службы говорит ч. 2 комментируемой статьи.

Пункт 1 рассматривает дополнительное профессиональное образование гражданского служащего, включающее в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку и реализуемое в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих, в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения гражданской службы.

Федеральный закон устанавливает в качестве основания для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку

назначение на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе, включение в кадровый резерв на конкурсной основе, результаты аттестации.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего осуществляются в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования. Стажировка гражданского служащего осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях. Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения должности гражданской службы.

Пункт 2 в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава закрепляет содействие должностному росту на конкурсной основе. Данный подход обеспечивает замещение должностей гражданской службы лицами, соответствующими квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям гражданской службы, обладающими необходимым уровнем знаний, навыков и умений, которые подлежат проверке в ходе конкурсных процедур. Представитель нанимателя должен способствовать продвижению гражданских служащих по служебной лестнице через создание необходимых условий для получения гражданскими служащими знаний, навыков и умений, в том числе через обеспечение освоения образовательной программы дополнительного профессионального образования гражданским служащим, проходящим профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также через соблюдение предусмотренного в ст. 14 Закона права гражданского служащего на ознакомление с условиями должностного роста.

Пунктом 3 под ротацией гражданских служащих понимается перемещение гражданских служащих в системе государственной службы из одного вида в другой, как в одном, так и в нескольких государственных органах. Данный Закон не детализирует положения о ротации гражданских служащих. Одним из механизмов ротации гражданских служащих служит кадровый резерв. Можно выделить два варианта ротации: запланированную и незапланированную. Под запланированной ротацией понимается подход, при котором гражданские служащие переводятся с одних должностей на другие в соответствии с формализованными решениями представителя нанимателя или представителей нанимателей. В этом случае они могут проходить гражданскую службу по срочному контракту. Незапланированная ротация предполагает произвольное перемещение гражданских служащих в рамках существующей должностной структуры как одного государственного органа, так и нескольких государственных органов.

Под ротацией гражданских служащих можно также рассматривать институт перевода гражданского служащего с одной должности гражданской службы на другую, как в рамках одного государственного органа, так и в другой государственный орган.

Институт ротации отнюдь не новый для гражданской службы. Он широко применяется, например, в системе дипломатической службы МИД России.

Ротация гражданских служащих создает предпосылки к взаимозаменяемости руководителей и специалистов по направлениям профессиональной служебной деятельности и способствует повышению эффективности и гибкости системы гражданской службы.

Пункт 4 определяет формирование и эффективное использование кадрового резерва на конкурсной основе в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы. В соответствии со ст. 64 Закона N 79-ФЗ и ст. 17 Закона N 58-ФЗ определяется порядок формирования кадрового резерва на гражданской службе.

Кадровый резерв представляет собой один из важнейших механизмов, позволяющих осуществлять эффективную расстановку гражданских служащих и граждан по соответствующим должностям гражданской службы в случае возникновения по ним вакансий. Кадровый резерв позволяет в условиях ограниченного времени подбирать представителем нанимателя необходимые кандидатуры для замещения должностей гражданской службы. Эффективное использование кадрового резерва предполагает укомплектованность кадрового резерва соответствующими кандидатурами и проведение регулярного мониторинга текущего состояния замещенных и вакантных должностей в государственном органе подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров. Эффективность функционирования кадрового резерва может быть оценена при определении соотношения вакантных должностей, замещенных из кадрового резерва, и должностей, замещенных внешними кандидатами, принявшими участие в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы.

В соответствии с п. 5 оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена

является также приоритетными направлениями формирования кадрового состава гражданской службы.

Законом предусмотрены два ключевых формализованных механизма оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего: аттестация и квалификационный экзамен. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. Квалификационный экзамен проводится в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности. Аттестация и квалификационный экзамен способствуют повышению профессионального уровня гражданских служащих, являющегося одним из ключевых факторов эффективности функционирования государственного органа.

Пункт 6 устанавливает необходимость использования современных кадровых технологий на гражданской службе. Включение в Закон данного положения обусловлено необходимостью совершенствования работы с кадровым составом государственных органов и обеспечением ее конкурентоспособности с технологиями работы с кадровым составом, применяемыми во внебюджетном секторе экономики.

Современные кадровые технологии предусматривают проведение комплекса мер, направленных на повышение эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством повышения их мотивации, применения подходов к планированию карьеры и созданию наиболее подходящих для каждого из них условий работы, исключающих возможность их увольнения. Современные кадровые технологии используются в целях сохранения и дальнейшего развития профессиональных знаний и навыков гражданских служащих. Разработка и внедрение современных кадровых технологий должна осуществляться в рамках программ развития гражданской службы.

Статья 61. Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы

Комментарий к статье 61

1. Бланкетно-отсылочный характер правовой нормы, содержащейся в ч. 1 комментируемой статьи, указывает на то, что отношения, возникающие в сфере профессиональной подготовки кадров для гражданской службы, регулируются соответствующими федеральными законами и, разумеется, нормами международного права.

Согласно документам Международной организации труда (МОТ) профессиональная подготовка и профессиональное обучение, наряду с занятостью и условиями труда, образуют специальную сферу международно-правовой компетенции в нормативном регулировании устойчивого развития человеческих ресурсов во всех сферах социально-экономической деятельности и на всех уровнях профессиональной квалификации и ответственности <1>.

<1> См.: Рекомендация МОТ N 88 "О профессиональном обучении взрослых, включая инвалидов" (30 июня 1950 г.); Декларация МОТ "Об основополагающих принципах и правах в сфере труда" (18 июня 1998 г.); Конвенция МОТ N 142 "О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов" (23 июня 1975 г.).

Следует заметить, что примененная в диспозиции данной нормы формулировка "подготовка кадров для гражданской службы" подразумевает не только обучение гражданских служащих, но и граждан России, которые статуса таковых еще не получили. Практически это означает, что в образовательных учреждениях РФ могут обучаться как сами гражданские служащие, так и те, кто может по окончании обучения, получив соответствующее высшее или среднее профессиональное образование, претендовать на занятие искомых должностей гражданской службы.

В сопоставлении ч. 1 комментируемой статьи с п. 1 ч. 2 ст. 60 Закона N 79-ФЗ и ст. 11 Закона N 58-ФЗ профессиональная подготовка кадров для гражданской службы является приоритетным направлением формирования кадрового состава этого вида государственной службы РФ. Она служит практическим воплощением принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих, способствуя повышению эффективности их профессиональной служебной деятельности. Признавая особенности, присущие профессиональной подготовке кадров для гражданской службы, ее следует рассматривать в качестве составной части общей системы образования в Российской Федерации.

Высшее и среднее профессиональное образование регулируется Законом РФ "Об образовании" и Федеральным законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Статьей 12 Закона РФ "Об образовании" установлено, что деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется типовыми положениями об

образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ, и разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений. Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. N 264 (в ред. от 17 января 2006 г.) <1>. Типовое положение об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении) утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г. N 160 (в ред. от 31 марта 2003 г.) <2>.

<1> СЗ РФ. 2001. N 16. Ст. 1595; 2001. N 39. Ст. 3771; 2002. N 41. Ст. 3983, N 52 (ч. 2). Ст. 5225; 2003. N 14. Ст. 1276; 2006. N 4. Ст. 386.

<2> СЗ РФ. 2001. N 11. Ст. 1034; 2002. N 52 (ч. 2). Ст. 5225; 2003. N 14. Ст. 1276.

Статьей 1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" <1> установлено, что образовательная деятельность подлежит лицензированию. Положение о лицензировании образовательной деятельности утверждено Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. N 796 (в ред. от 26 января 2007 г.) <2>. Лицензирование образовательной деятельности осуществляют Минобрнауки России, государственные органы управления образованием субъектов РФ и органы самоуправления, наделенные в соответствии с законодательством соответствующими полномочиями.

<1> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3430.

<2> СЗ РФ. 2000. N 43. Ст. 4249; 2002. N 41. Ст. 3983; 2007. N 6. Ст. 760.

Перечень образовательных учреждений, в которых может осуществляться профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, утвержден Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. N 1047 (в ред. от 23 октября 2001 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1994. N 21. Ст. 2393; 2001. N 44. Ст. 4201.

Вместе с тем п. 6 Положения о госзаказе на профессиональную переподготовку установлено, что размещение государственного заказа осуществляется государственными заказчиками в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального образования, на конкурсной основе.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (в ред. от 27 июля 2006 г.) <1> предусмотрено, что размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится на конкурсной основе. Положения названного Закона применяются за исключением случаев, когда такие товары, работы, услуги поставляются, выполняются, оказываются на сумму, не превышающую установленного Центральным банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке.

<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3105; 2006. N 1. Ст. 18, N 31 (ч. 1). Ст. 3441.

Учитывая требование названного Закона, Перечень образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, в настоящее время носит скорее рекомендательный характер и может использоваться как дополнительное условие при размещении государственного заказа путем проведения открытого конкурса или при заключении договоров, на которые не распространяется действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ.

Система профессиональной подготовки государственных служащих регламентируется в соответствии с федеральными законами, целым рядом нормативных правовых актов подзаконного уровня. Так, Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 983 установлено, что в целях обеспечения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также повышения квалификации государственных служащих Администрацией Президента РФ совместно с Правительством РФ ежегодно утверждается план подготовки федеральных государственных служащих, имеется в виду:

- обязательная профессиональная переподготовка лиц, впервые назначенных на государственные должности федеральной государственной службы не ниже заместителей

начальников отделов (т.е. лиц, замещающих руководящие должности) в течение первого года работы в указанных должностях;

- обязательное повышение квалификации не реже одного раза в три года лиц, замещающих руководящие должности;

- направление на подготовку (стажировку) за рубеж лиц в возрасте не старше 40 лет (для военнослужащих, уволенных в запас в связи с реформой Вооруженных Сил РФ, - не старше 45 лет), замещающих государственные должности федеральной государственной службы. Следует также руководствоваться Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. N 1047.

Таким образом, в настоящее время профессиональная подготовка кадров для федеральной гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования с использованием как государственного заказа на повышение квалификации федеральных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, так и плана подготовки государственных служащих федеральных государственных органов.

Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474 "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации" признаются утратившими силу Указы Президента РФ от 7 февраля 1995 г. N 103 "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих" и от 3 сентября 1997 г. N 983 "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих", а также утверждается Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации <1>.

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 203.

Данным Положением предусматривается, что начиная с 1 января 2008 г. размещение государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих в части, касающейся профессиональной переподготовки или повышения квалификации указанных служащих, осуществляется федеральными государственными органами с участием федерального государственного органа по управлению государственной службой в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях в порядке, установленном законодательством РФ о размещении заказов.

Федеральный государственный орган (заказчик) совместно с федеральным государственным органом по управлению государственной службой, с одной стороны, и образовательное учреждение, определенное в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов (исполнитель), с другой стороны, заключают государственный контракт на профессиональную переподготовку или повышение квалификации федеральных гражданских служащих по форме, утверждаемой Правительством РФ.

Государственный контракт на профессиональную переподготовку или повышение квалификации федеральных гражданских служащих должен содержать обязательное условие о возмещении федеральным государственным органом по управлению государственной службой образовательному учреждению затрат на профессиональную переподготовку или повышение квалификации указанных служащих.

2. Договор на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока является существенной новеллой в российском законодательстве о государственной службе. Договорной порядок профессионального обучения позволяет реализовать принцип равного доступа к замещению вакантных должностей государственной гражданской службы для граждан Российской Федерации, что является организационно-правовым способом профессиональной подготовки и привлечения квалифицированных кадров на гражданскую службу. Указ Президента РФ, регулирующий вопросы заключения такого договора, пока не принят.

Особенности регулирования права образовательных учреждений на профессиональную подготовку специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления по договорам с физическими лицами определяются ст. 41 Закона РФ "Об образовании".

В настоящее время в соответствии с Положением о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1995 г. N 942 <1>, осуществляется целевая контрактная подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием из числа лиц, обучающихся за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

<1> СЗ РФ. 1995. N 39. Ст. 3777.

Задания на целевую контрактную подготовку специалистов устанавливаются федеральным органам исполнительной власти, имеющим в своем ведении образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования в пределах контрольных цифр приема студентов на обучение за счет средств федерального бюджета. Основанием для установления заданий являются заявки федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и образовательных учреждений.

Целевая контрактная подготовка специалистов реализуется на основе заключения на добровольной основе контракта со студентом и конкретным работодателем на срок до трех лет, но не позднее чем за три месяца до окончания студентом учебного заведения. Предложение о заключении контракта делается студенту руководителем учебного заведения, в котором он учится.

Формы типовых контрактов между студентами и учебными заведениями высшего и среднего профессионального образования, студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов, утверждены Постановлением Минтруда России и Госкомвуза России от 27 декабря 1995 г. N 73/7 <1>.

<1> БНА. 1996. N 5.

3. В настоящее время орган по управлению государственной службой на федеральном уровне не создан. Функции данного органа исполняют федеральные государственные органы в соответствии с возложенными на них функциями. Вместе с тем отдельные общеуправленческие функции сосредоточены в федеральных государственных органах.

Положением о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации на Министерство возложена функция по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда). Также в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2001 г. N 109 Минздравсоцразвития России осуществляет функции по реализации и контролю за исполнением государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти.

В рамках возложенных функций Минздравсоцразвития России на основании заявок федеральных органов исполнительной власти формирует проект государственного заказа, согласовывает его с Минфином России и представляет в Правительство РФ. После утверждения Правительством РФ государственного заказа на очередной год Минздравсоцразвития России возмещает затраты федеральных органов исполнительной власти на обучение гражданских служащих непосредственно образовательным учреждениям в соответствии с контрактами, заключенными федеральными органами исполнительной власти с этими образовательными учреждениями; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по формированию, размещению и исполнению государственного заказа; осуществляет оперативный контроль за эффективным и целевым использованием средств федерального бюджета, выделенных на реализацию государственного заказа; готовит отчеты и аналитические записки в Правительство РФ об исполнении государственного заказа.

Являясь государственным заказчиком работ и услуг по научно-методическому, учебно-методическому и информационно-аналитическому сопровождению государственного заказа, Минздравсоцразвития России определяет приоритетные направления использования средств, выделенных на указанные цели.

Совместно с Минобрнауки России по согласованию с Минфином России Минздравсоцразвития России разрабатывает и утверждает экономические нормативы для определения стоимости обучения гражданских служащих.

В соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 7 февраля 1995 г. N 103 функцию по координации деятельности по формированию, размещению и исполнению государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в федеральных органах государственной власти осуществляет соответствующее подразделение Администрации Президента РФ.

В некоторых субъектах РФ созданы органы по управлению государственной службой, на которые возложены функции по координации деятельности государственных органов субъектов РФ по подготовке кадров для гражданской службы субъектов РФ. В частности, Постановлением Губернатора Московской области от 31 июля 1997 г. N 197-ПГ утверждено Положение об управлении государственной и муниципальной службы Московской области. Одними из функций данного управления являются координация деятельности кадровых подразделений государственных органов по вопросам государственной службы и организация прохождения государственными служащими профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации.

Положением о порядке организации и проведения профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих Хабаровского края, утв. Постановлением Правительства Хабаровского края от 11 октября 2005 г. N 122-пр, предусмотрено, что работа по формированию государственного заказа на профессиональную подготовку, профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих края на следующий календарный год возложена на Главное управление государственной службы и общественных связей губернатора и Правительства края.

Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474 установлено, что с 1 января 2008 г. и до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой функция по организации исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих на соответствующий год в части, касающейся получения дополнительного профессионального образования указанными служащими за пределами территории РФ, будет осуществляться Администрацией Президента РФ, иные функции, предусмотренные Положением, утвержденным данным Указом, возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ.

Финансирование государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих, включая научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования указанных служащих, будет осуществляться за счет средств, выделяемых из федерального бюджета федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством РФ, а в части, касающейся получения дополнительного профессионального образования федеральными гражданскими служащими за пределами территории РФ, - за счет средств, выделяемых из федерального бюджета Управлению делами Президента РФ.

До образования государственных органов по управлению государственной службой субъектов РФ функции этих органов, предусмотренные Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474, будут осуществляться государственными органами субъектов РФ в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Статья 62. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего

Комментарий к статье 62

1. Частью 1 комментируемой статьи определяются формы получения дополнительного профессионального образования гражданским служащим - это профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка.

Понятия профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки нормативно определены Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. N 610 (в ред. от 31 марта 2003 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1995. N 27. Ст. 2580; 2000. N 12. Ст. 1291; 2002. N 52 (ч. 2). Ст. 5225; 2003. N 14. Ст. 1276.

Целью повышения квалификации является обновление теоретических и практических знаний специалистов в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения профессиональных задач.

Целью профессиональной переподготовки является получение дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. По результатам прохождения профессиональной переподготовки гражданские служащие получают диплом государственного образца, удостоверяющий их право (квалификацию) вести профессиональную деятельность в определенной сфере. Направление профессиональной переподготовки определяется государственным органом по согласованию с образовательным учреждением.

Профессиональная переподготовка осуществляется также для повышения квалификации гражданских служащих в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведению новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов. В результате профессиональной переподготовки гражданскому служащему может быть присвоена дополнительная квалификация на базе полученной

специальности. Профессиональная переподготовка для получения дополнительной квалификации проводится путем освоения дополнительных профессиональных образовательных программ.

Рособразованием письмом от 19 декабря 2005 г. N ЛИ-4753@/12-1105 <1> дано разъяснение, согласно которому освоение обучающимися программ профессиональной переподготовки специалистов не является получением второго (нового) высшего образования.

<1> ОВД. Межведомственный информационный бюллетень. 2006. N 8.

Порядок и условия получения гражданскими служащими профессиональной переподготовки определяются государственным органом и образовательным учреждением, в котором осуществляется профессиональная переподготовка. Она может осуществляться как на договорной, так и на бюджетной основе.

Основной целью стажировки является формирование и закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки. Стажировка осуществляется также в целях изучения передового опыта, приобретения профессиональных и организаторских навыков для выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности.

Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474, предусмотрено, что стажировка гражданского служащего может осуществляться в случае: назначения гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе; включения гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе; принятия аттестационной комиссией решения о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им образовательной программы по мере необходимости, определяемой представителем нанимателя.

2. Предусмотренное ч. 2 комментируемой статьи положение уже находило свое отражение в действующем законодательстве. Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, установлено, что стажировка специалистов может проводиться как в Российской Федерации, так и за рубежом на предприятиях (объединениях), в ведущих научно-исследовательских организациях, образовательных учреждениях, консультационных фирмах и федеральных органах исполнительной власти. Если стажировка не является частью образовательной программы, то продолжительность стажировки устанавливается государственным органом, направляющим работника на обучение, исходя из ее целей и по согласованию с руководителем предприятия (объединения), организации или учреждения, где она проводится.

К настоящему времени специальный нормативный правовой акт, регулирующий порядок прохождения стажировок федеральными гражданскими служащими как в России, так и за рубежом не принят. Определение понятия данного вида дополнительного профессионального образования можно найти в нормативных правовых актах субъектов РФ. В частности, в Положении о государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Тюменской области в исполнительных органах государственной власти Тюменской области, утв. Постановлением Губернатора Тюменской области от 22 сентября 2005 г. N 84, дано следующее определение стажировки:

"Стажировка гражданских служащих - вид дополнительного профессионального образования (без установления конкретной продолжительности):

а) являющийся частью профессиональной переподготовки или повышения квалификации, представляющий собой закрепление на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки, осуществляемый непосредственно в органах государственной власти или иных организациях;

б) осуществляемый самостоятельно в целях изучения передового опыта, приобретения профессиональных и управленческих навыков для выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности, проводимый как в Российской Федерации, так и за рубежом в органах государственной власти и (или) иных организациях".

Стажировка дает возможность получения гражданскими служащими практических навыков работы в условиях конкретных государственных органов, организаций различных видов деятельности как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Направление на стажировку является эффективным способом освоения гражданскими служащими передового опыта в деятельности государственных органов. С целью успешного прохождения стажировки необходимо выполнить составленный для этого план-задание, определив круг вопросов, которые необходимо изучить во время стажировки, и согласовать возможность ее организации по данному плану с ответственными исполнителями в том государственном органе или организации, куда направляется гражданский служащий.

Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474 Правительству РФ поручено утвердить положение о стажировке государственных гражданских служащих РФ. Положением, утвержденным данным Указом, предусмотрено, что целью стажировки, которая может проходить в государственных органах или иных организациях, будет являться:

а) изучение передового, в том числе зарубежного, опыта;

б) закрепление теоретических знаний, полученных гражданским служащим в период профессиональной переподготовки или повышения квалификации, и приобретение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении им своих должностных обязанностей.

Стажировка может быть как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, так и составной частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

Стажировка, являющаяся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, должна организовываться представителем нанимателя совместно с государственным органом или иной организацией, в которые он направляется для прохождения стажировки, при участии образовательного учреждения в порядке, определяемом Правительством РФ.

3. Положение ч. 3 комментируемой статьи о постоянном поддержании гражданским служащим уровня квалификации посредством регулярного получения дополнительного профессионального образования необходимо для надлежащего исполнения должностных обязанностей, что отвечает требованию, предусмотренному п. 6 ч. 1 ст. 15 Закона в числе его основных обязанностей.

В современных условиях повышение эффективности государственных органов напрямую увязано с повышением уровня профессиональной подготовки и компетентности гражданских служащих. Стремительный рост постоянно усложняемых объемов профессиональных знаний, быстрые изменения профессиональной среды и квалификаций побуждают к пересмотру периодичности повышения профессиональной квалификации гражданских служащих в сторону ее снижения.

Если ранее, в частности, в Типовом положении об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов содержалось требование о повышении квалификации не реже одного раза в пять лет в течение всей трудовой деятельности работников, то Законом предусмотрено, что повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

В целях поддержания высокого уровня профессионального мастерства гражданских служащих требование о постоянном повышении профессиональной квалификации должно включаться в должностные регламенты федеральных гражданских служащих. Целесообразность такой меры нашла свое отражение в Рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих (письмо Минздравсоцразвития от 10 августа 2005 г. N 3855-ВС).

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих учитывается при проведении аттестации и квалификационных экзаменов, при присвоении классных чинов.

Пунктом 24 Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 установлено, что при отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в случае принятия аттестационной комиссией решения о том, что он соответствует замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной подготовки или повышения квалификации, представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и уволить его с гражданской службы в соответствии с законодательством РФ о гражданской службе.

4. Частью 4 комментируемой статьи установлены основания для направления гражданского служащего на переподготовку, повышение квалификации или стажировку: назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе; включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе; результаты аттестации гражданского служащего.

Назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста связано с изменением должностных обязанностей, выполняемых гражданским служащим. Поэтому направление на получение дополнительного профессионального образования ставит своей задачей расширить профессиональные возможности гражданского служащего по исполнению новых должностных обязанностей.

Поскольку назначение приводится на конкурсной основе, предполагается, что гражданский служащий обладает необходимыми знаниями для выполнения обязанностей, предусмотренных должностным регламентом. Представляется логичным, что в данном случае предпочтительнее

направить гражданского служащего после окончания испытательного срока на повышение квалификации, а не на профессиональную переподготовку.

Включение гражданского служащего в кадровый резерв предполагает наличие у гражданского служащего знаний в определенной области. Однако если предполагаемая к замещению должность связана с расширением квалификации гражданского служащего в целях его адаптации к новым экономическим и социальным условиям или ведением новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов, то в данном случае гражданского служащего рекомендуется направлять на переподготовку.

На практике до образования Федерального государственного органа по управлению государственной службой и создания Сводного кадрового резерва РФ для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы РФ указанная норма будет применяться в отношении гражданских служащих, включенных в кадровый резерв того государственного органа, где они служат, поскольку не создан механизм направления на переподготовку или повышение квалификации гражданских служащих, замещающих должности в других государственных органах.

Статьей 48 Закона и Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 предусмотрено, что при принятии аттестационной комиссией по итогам аттестации решения о том, что гражданский служащий соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации, в течение одного месяца после проведения аттестации издается правовой акт государственного органа о направлении гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. В этом случае гражданский служащий должен быть направлен на профессиональную переподготовку или повышение квалификации в возможно короткие сроки, так как в противном случае он не сможет исполнять обязанности, предусмотренные его должностным регламентом, в полном объеме. Данная норма носит императивный (обязывающий) характер, поэтому исполнение ее в установленные сроки является обязанностью руководства государственного органа. Следовательно, представитель нанимателя не позднее чем через месяц после проведения аттестации по ее результатам должен издать правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

5. Если ранее действовавшим Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" предусматривалось, что повышение квалификации государственных служащих проводится не реже одного раза в четыре года, то нормой ч. 5 комментируемой статьи подобная периодичность устанавливается не реже одного раза в три года. Сокращение сроков между направлениями на повышение квалификации связано с возросшими требованиями к уровню профессиональной подготовки гражданских служащих.

На практике возникают случаи, когда до истечения срока трех лет после повышения гражданским служащим квалификации возникает необходимость (право) внеочередного направления на повышение квалификации (назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста, включение гражданского служащего в кадровый резерв, результаты аттестации и т.п.).

Минимальные сроки направления гражданских служащих на переподготовку или повышение квалификации действующими нормативными актами не определены. В таких случаях вопрос о направлении на переподготовку или повышение квалификации должен решаться индивидуально - с учетом сложившейся ситуации и управленческой целесообразности.

При назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста или включении его в кадровый резерв вопрос о внеочередном направлении на переподготовку или повышение квалификации должен решаться исходя из сущности служебной необходимости и имеющихся возможностей, в том числе и финансовых.

Представляется, что оптимальный срок между окончанием предыдущего дополнительного профессионального образования и направлением на переподготовку или повышение квалификации по вновь возникшим обстоятельствам предпочтительно должен составлять не менее года (по аналогии определения сроков проведения аттестации гражданских служащих).

6. Исходя из требований ч. 6 комментируемой статьи, дополнительное профессиональное образование гражданских служащих, которое учитывается при проведении аттестации или зачислении в кадровый резерв, должно осуществляться только в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования.

Государственная аккредитация образовательного учреждения - это процедура установления (подтверждения) государственного статуса (типа и вида) образовательного учреждения, а также соответствия его деятельности, уровня реализуемых программ, содержания и качества подготовки слушателей государственным требованиям, предъявляемым к данному типу и виду учебных заведений и образовательных программ дополнительного профессионального образования.

Пунктом 16 статьи 33 Закона РФ "Об образовании" установлено, что права образовательного учреждения на выдачу своим выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования возникают с момента его государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации.

В настоящее время аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений, реализующих программы профессиональной переподготовки (со сроком обучения свыше 500 часов), а также программы повышения квалификации гражданских служащих, осуществляется в соответствии с Положением о государственной аккредитации образовательных учреждений, реализующих программы профессиональной переподготовки специалистов, утв. Приказом Минобрнауки России от 23 сентября 1996 г. N 113 <1>.

<1> БНА. 1996. N 9.

Минобрнауки России письмом от 9 августа 2005 г. N АС-952/03 дало разъяснение, что образовательные учреждения, не имеющие государственной аккредитации, лицам, прошедшим итоговую аттестацию, выдают документ о соответствующем образовании согласно лицензии. Форма документа в этом случае определяется самим образовательным учреждением. Вопрос о признании документов об образовании, выданных в соответствии с лицензией, решает сам работодатель (в отношении гражданских служащих - представитель нанимателя).

Однако, в отличие от стажировки как вида дополнительного профессионального образования, для прохождения профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданские служащие должны направляться в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, получившие в установленном порядке государственную аккредитацию.

7. Согласно ч. 7 комментируемой статьи гражданские служащие могут стажироваться не только непосредственно в государственных органах, причем не обязательно по месту прохождения гражданской службы, но и в организациях разных форм собственности и организационно-правовых форм. В настоящее время нормативного правового акта, регулирующего прохождение стажировок федеральными гражданскими служащими, не принято. Понятию "стажировка" уделено значительное внимание в Положении о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации. Указом Президента РФ, которым утверждено данное Положение, Правительству РФ поручено утвердить положение о стажировках гражданских служащих.

Вместе с тем понятие "стажировка" содержится в Типовом положении об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, в п. 4.2 Государственного образовательного стандарта дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих, утв. Приказом Госкомвуза России от 25 декабря 1995 г. N 1700 <1>, приказах Минобрнауки России.

<1> Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. N 3.

Согласно данным нормативным правовым актам стажировка осуществляется в целях изучения передового опыта, приобретения профессиональных и организаторских навыков для выполнения обязанностей по занимаемой или более высокой должности.

Стажировка носит индивидуальный характер. Она может как предусматривать самостоятельную теоретическую подготовку гражданского служащего, так и являться составной частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

Прохождение стажировки позволяет приобретать и совершенствовать профессиональные и организаторские навыки, способствует изучению организации и технологии производства, работ, обеспечивает непосредственное участие в планировании работы организации, в которой проводится стажировка (работу с технической, нормативной и другой документацией, участие в совещаниях, деловых встречах, выполнение функциональных обязанностей должностных лиц (в качестве временно исполняющего обязанности или дублера) и др.).

Гражданские служащие могут стажироваться как в Российской Федерации, так и за рубежом на предприятиях (объединениях), в ведущих научно-исследовательских организациях, образовательных учреждениях, консультационных фирмах и государственных органах. Продолжительность стажировки устанавливается государственным органом, направляющим гражданского служащего на эту форму дополнительного профессионального образования, исходя из ее целей и по согласованию с руководителем государственного органа, предприятия (объединения), организации или учреждения, где она проводится.

Согласно Типовому положению об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов стажировка может

быть как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов.

В случае если стажировка является одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке гражданских служащих в образовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию, по результатам прохождения стажировки гражданскому служащему в зависимости от сроков обучения выдается документ о повышении квалификации или профессиональной переподготовке установленного образца.

8. Положение о получении дополнительного профессионального образования за пределами территории РФ в настоящее время не принято, поэтому данная норма ч. 8 комментируемой статьи реализуется путем направления гражданских служащих РФ для стажировки за рубеж. Вопросы направления гражданских служащих Российской Федерации для подготовки (стажировки) за рубежом регулируются Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 983. Государственным заказчиком подготовки (стажировки) государственных служащих Российской Федерации за рубежом является Администрация Президента РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. N 727 "Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы" (в ред. от 28 декабря 2006 г.) <1>, непосредственное исполнение указанной функции возложено на Управление Президента РФ по вопросам государственной службы.

<1> СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2393; 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 203.

Управление Президента РФ по вопросам государственной службы на основе предложений государственных органов формирует проекты утверждаемых Администрацией Президента РФ и Аппаратом Правительства РФ ежегодных планов подготовки лиц, замещающих должности государственной службы, проводит отбор лиц, замещающих должности государственной службы, для направления на подготовку (стажировку) за рубеж, осуществляет контроль за качеством прохождения указанными лицами стажировки, ведет учет лиц, прошедших зарубежную стажировку.

Управление Президента РФ по вопросам государственной службы принимает также участие совместно с заинтересованными государственными органами в переговорах с государственными органами иностранных государств и международными организациями по вопросам заключения соглашений о подготовке (стажировке) за рубежом лиц, замещающих должности государственной службы, а также по другим вопросам, связанным с государственной службой.

В соответствии с Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 983 на стажировку за рубеж должны были направляться лица в возрасте не старше 40 лет (для военнослужащих, уволенных в запас в связи с реформой Вооруженных Сил РФ, - не старше 45 лет), замещающие должности федеральной государственной службы. В настоящее время возрастные ограничения сняты и больше не препятствуют направлению гражданских служащих на зарубежные стажировки.

Также предусматривается возможность направления на стажировки государственных гражданских служащих субъектов РФ.

Планы проведения стажировок за рубежом составляются ежегодно Администрацией Президента РФ.

Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474 установлено, что функция по организации исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих на соответствующий год в части, касающейся получения дополнительного профессионального образования указанными служащими за пределами территории РФ, должны осуществляться Администрацией Президента РФ. В связи с этим вносятся соответствующие изменения и дополнения в Положение об Управлении Президента РФ по вопросам государственной службы.

9. Часть 9 комментируемой статьи не является новой в действующем законодательстве.

Государственным образовательным стандартом дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих установлено, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих производится при продолжительности обучения:

- от двух до шести недель с отрывом от государственной службы и от шести недель до шести месяцев без отрыва от государственной службы;

- при профессиональной переподготовке - от трех до шести месяцев с отрывом от государственной службы и от шести месяцев до одного года без отрыва от государственной службы.

Хотя данные нормы существуют, на практике они не всегда применяются в связи с большой загруженностью гражданских служащих. По этим причинам предусмотренная форма частичного отрыва от гражданской службы, позволяя совмещать профессиональную деятельность с

обучением, может оказаться той "серединой", которая обеспечит оптимальное распределение времени, необходимого гражданским служащим для получения дополнительного профессионального образования соответствующего вида с выполнением своих должностных обязанностей.

При большом количестве слушателей, в целях сокращения времени отрыва гражданских служащих от работы, образовательный процесс по соглашению сторон может быть организован не в стенах образовательного учреждения, а в помещении, предоставленном государственным органом.

В настоящее время все быстрее распространяется дистанционная форма получения дополнительного профессионального образования. При дистанционной форме обучения значительно сокращается время отвлечения гражданских служащих от исполнения должностных обязанностей, так как дистанционная форма обучения предполагает выполнение слушателями самостоятельных работ во внерабочее время. Она позволяет одновременно обучить большое количество слушателей, сокращает командировочные расходы. Однако при организации дистанционного обучения необходимо наличие специальных программ и оборудования (компьютеров, серверов и т.п.), а также средств связи (таких, например, как Интернет) для обеспечения учебного процесса и контроля за ходом освоения гражданскими служащими учебных программ.

10. Согласно диспозитивно-отсылочной норме ч. 10 комментируемой статьи представитель нанимателя получает право самостоятельно, исходя из соображений управленческой целесообразности, выбирать виды, формы и продолжительность дополнительного профессионального образования гражданских служащих с учетом категорий и групп замещаемых ими должностей. При этом представитель нанимателя должен руководствоваться порядком, который определяется указом Президента РФ.

Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации предусматривается, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы категории "руководители", относящиеся к высшей группе должностей, будет осуществляться с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от гражданской службы и с использованием возможностей дистанционных образовательных технологий.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих, замещающих должности категории "помощники (советники)" или "специалисты", относящиеся к высшей группе должностей, а также должности категории "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" или "обеспечивающие специалисты", относящиеся к главной и ведущей группам должностей, будет осуществляться с отрывом или с частичным отрывом от гражданской службы.

Профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих, замещающих иные должности гражданской службы, предполагается осуществлять с отрывом от гражданской службы.

Стажировка гражданских служащих должна осуществляться с отрывом от гражданской службы.

Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 983 предусмотрено следующее. На профессиональную переподготовку и повышение квалификации за счет средств, предусмотренных планом подготовки федеральных государственных служащих, направляются лица, впервые назначенные на должности федеральной гражданской службы не ниже заместителя начальника отдела, в течение первого года работы в указанных должностях. На обязательное повышение квалификации (не реже одного раза в три года) за счет указанных средств направляются лица, замещающие руководящие должности.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих за счет средств, предусмотренных планом подготовки, осуществляется в Российской академии государственной службы при Президенте РФ и подведомственных ей образовательных учреждениях, а также в Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и в Финансовой академии при Правительстве РФ.

За счет средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, для гражданских служащих, замещающих должности, относящиеся к категории "руководители" высшей группы должностей, с учетом их пожеланий образовательными учреждениями может быть организовано обучение по индивидуальной программе. Однако и в этом случае для оплаты выполненных работ должны применяться экономические нормативы стоимости образовательных услуг по обучению государственных служащих, одобренные Межведомственной комиссией по переподготовке и

повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти (письмо Минтруда России от 1 ноября 2000 г. N 256-АП).

В связи с применением с 1 января 2008 г. нового механизма реализации дополнительного профессионального образования к этому времени должны быть разработаны и утверждены: новые экономические нормативы стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке федеральных гражданских служащих; минимальные размеры ежегодных отчислений (в процентах) на научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования федеральных гражданских служащих от объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих; государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданских служащих РФ; положение о стажировке гражданских служащих РФ; положение о программе государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих РФ и примерной форме программы.

11. Как предусмотрено ч. 11 комментируемой статьи, гражданскому служащему, прошедшему профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, выдается документ государственного образца. Освоение гражданскими служащими образовательных программ дополнительного профессионального образования подтверждается государственной итоговой аттестацией.

По результатам аттестации гражданским служащим выдается документ государственного образца:

- гражданским служащим, освоившим краткосрочные программы, - удостоверение о повышении квалификации;
- гражданским служащим, освоившим среднесрочные программы, - свидетельство о повышении квалификации;
- гражданским служащим, прошедшим обучение по программе профессиональной переподготовки, - диплом о профессиональной переподготовке.

В случае незавершения гражданским служащим избранной программы для освоения дополнительного профессионального образования или непрохождения итоговой аттестации учебным заведением выдается академическая справка, где отражается фактический объем и содержание освоенной образовательной программы.

В соответствии со ст. 16 Закона РФ "Об образовании" право образовательного учреждения на выдачу своим выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования возникает с момента его государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации.

Не аккредитованные образовательные учреждения не могут выдавать документы о получении дополнительного профессионального образования государственного образца. Документы таких вузов не могут подтверждать преимущественность оснований для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения им замещения должности гражданской службы, поскольку их программы не прошли процедуру установления соответствия государственным требованиям, предъявляемым к данному типу и виду учебных заведений и образовательных программ дополнительного профессионального образования.

Норма ч. 11 комментируемой статьи предусматривает также, что успешное прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки дает ему преимущественное право на включение при соблюдении условия конкурентности в кадровый резерв государственного органа либо продолжать замещать соответствующую должность.

Для реализации данного положения в целях осуществления адресной подготовки гражданских служащих, включенных в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста, руководителям государственного органа в течение двух месяцев необходимо утвердить индивидуальный план профессионального развития данного гражданского служащего, в соответствии с которым осуществляется его направление на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

Данная норма получает развитие и в нормативных правовых актах, регулирующих прохождение профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки гражданскими служащими субъектов РФ. В частности, п. 4 Положения о профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Ленинградской области, утв. Постановлением Губернатора Ленинградской области от 27 июня 2006 г. N 108-ПГ, предусмотрено, что результаты профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Ленинградской области учитываются при аттестации, должностных перемещениях, присвоении классных чинов.

12. В целях надлежащего качества и ожидаемой эффективности результатов прохождения гражданским служащим дополнительного профессионального образования ч. 12 комментируемой статьи на представителя нанимателя, государственный орган, образовательное учреждение или организацию возлагается обязанность обеспечить ему необходимые условия.

Статьей 18 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" слушатели системы послевузовского профессионального образования, обучающиеся в высших учебных заведениях на факультетах (в других структурных подразделениях) повышения квалификации и переподготовки работников, в части получения образовательных услуг приравниваются к статусу студента высшего учебного заведения соответствующей формы обучения.

Государственным образовательным стандартом дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих предусмотрено, что объем учебной нагрузки слушателей учреждений дополнительного профессионального образования в неделю не должен превышать:

- при обучении с отрывом от государственной службы (очная форма) - 36 часов аудиторной учебной работы;
- без отрыва от государственной службы (вечерняя форма) - 14 часов аудиторной учебной работы;
- с частичным отрывом от государственной службы (очная форма) - не менее 16 часов аудиторной учебной работы.

Общий объем учебной нагрузки слушателей не должен быть менее 54 часов в неделю, включая все виды аудиторной и внеаудиторной (самостоятельной) учебной работы.

При направлении государственным органом гражданского служащего на получение дополнительного профессионального образования на время учебы с отрывом от государственной службы за ним сохраняется место работы и денежное содержание. Данная норма предусмотрена и Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации.

Статья 63. Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих

Комментарий к статье 63

1. В настоящее время финансовая и организационная основа переподготовки и повышения квалификации федеральных гражданских служащих на условиях государственного заказа определена Указом Президента РФ от 7 февраля 1995 г. N 103. Данным Указом установлено, что порядок формирования, размещения и использования государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти разрабатывает и утверждает Правительство РФ.

Для гражданских служащих, замещающих должности в Администрации Президента РФ, аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Аппарате Правительства РФ, аппаратах Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуре РФ, аппарате Центральной избирательной комиссии РФ, аппарате Счетной палаты РФ, рабочем аппарате Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека - заместителя Министра юстиции РФ, порядок формирования, размещения и использования государственного заказа разрабатывают и утверждают руководители данных государственных органов или их соответствующих аппаратов.

Положение о госзаказе на профессиональную переподготовку определяет порядок формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также порядок организации взаимодействия Минздравсоцразвития России, Минфина России с другими федеральными органами исполнительной власти и образовательными учреждениями, осуществляющими профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Государственный заказ представляет собой задание по профессиональной переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих на календарный год федеральным органам исполнительной власти - государственным заказчикам в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Основой формирования государственного заказа являются заявки федеральных органов исполнительной власти на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров. Оплата стажировок, если они не являются частью образовательного процесса при переподготовке гражданских служащих,

за счет указанных средств не производится. Формирование заявок производится в соответствии с расчетом потребности в обучении кадров на соответствующий календарный год, исходя из численности гражданских служащих на момент проведения расчета плюс (минус) планируемое изменение численности гражданских служащих в течение года в связи с предполагаемым созданием (реорганизацией) структурных подразделений государственного органа или его территориальных органов. Учет изменения структуры государственного органа или его территориальных органов необходим, так как это приводит к увеличению потребности средств на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих. В расчете не учитывается численность гражданских служащих, обучающихся без отрыва от гражданской службы в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, аспирантурах и т.д., находящихся в длительных отпусках (в том числе декретных) и командировках, предполагаемых к прекращению гражданской службы в расчетном году и других категорий гражданских служащих, которые не будут направляться на профессиональную переподготовку или повышение квалификации в расчетном году.

В расчете учитывается установленная Законом периодичность повышения квалификации гражданских служащих (не реже одного раза в три года), другие основания для направления гражданских служащих на профессиональную переподготовку и повышение квалификации, а также время, когда гражданский служащий ранее получил дополнительное профессиональное образование.

После подсчета численности гражданских служащих, которых планируется направить на получение дополнительного профессионального образования в планируемом году, определяются примерные сроки обучения. Обычно в среднем время для повышения квалификации составляет 100 - 150 часов, а для профессиональной переподготовки - 700 часов.

Объем средств, которые необходимо выделить из федерального бюджета на финансирование государственного заказа, рассчитывается исходя из численности гражданских служащих, подлежащих обучению в планируемом году (по группам занимаемых должностей гражданской службы), примерной продолжительности обучения и экономических нормативов стоимости образовательных услуг на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, установленных письмом Минтруда России от 1 ноября 2000 г. N 256-АП.

Заявки федеральных органов исполнительной власти на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих представляются в Минздравсоцразвития России до 31 марта года, предшествующего планируемому, по форме, установленной приложением N 1 к Положению о госзаказе на профессиональную переподготовку.

Минздравсоцразвития России формирует проект государственного заказа, согласовывает его с Минфином России и представляет в Правительство РФ не позднее 1 июня года, предшествующего планируемому году.

Средства, выделяемые из федерального бюджета на финансирование государственного заказа, аккумулируются на счете Минздравсоцразвития России.

Минздравсоцразвития России возмещает затраты федеральных органов исполнительной власти - государственных заказчиков на обучение гражданских служащих непосредственно образовательным учреждениям в соответствии с контрактами, заключенными федеральными органами исполнительной власти с этими образовательными учреждениями, и является государственным заказчиком работ и услуг по научно-методическому, учебно-методическому и информационно-аналитическому сопровождению государственного заказа.

Переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих субъектов РФ регулируется нормативными правовыми актами субъектов РФ и осуществляется за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В частности, в Ленинградской области Постановлением губернатора от 27 июня 2006 г. N 108-ПГ утверждено Положение о профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Ленинградской области. В Архангельской области принято Постановление главы администрации Архангельской области от 29 декабря 2000 г. N 398 "О повышении квалификации государственных и муниципальных служащих области".

Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474 Правительству РФ поручено разработать:

- экономические нормативы стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке федеральных гражданских служащих;
- минимальный размер ежегодных отчислений (в процентах) на научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования федеральных гражданских служащих от объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию государственного заказа на

профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих;

- формы государственного статистического наблюдения за исполнением государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих, а также порядка представления указанной формы;

- государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданских служащих РФ;

- положение о стажировке гражданских служащих РФ;

- положение о программе государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих РФ и примерную форму программы;

- примерную форму государственного контракта на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных гражданских служащих.

Эти нормативные правовые акты вступят в силу с 1 января 2008 г.

2. С 1 января 2006 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". После вступления его в силу размещение заказов на оказание образовательных услуг способом запроса котировок значительно усложнилось.

Победителем в конкурсе при проведении его методом запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта. Ценовой показатель является единственным критерием размещения заказа данным способом. Однако письмом Минтруда России от 1 ноября 2000 г. N 256-АП установлены экономические нормативы стоимости образовательных услуг по обучению гражданских служащих. Данным письмом определены единые нормативы стоимости одного часа повышения квалификации и переподготовки гражданских служащих (в зависимости от замещаемых ими групп должностей). Таким образом, при одинаковой продолжительности учебного курса и одинаковом установленном заказчиком (государственным органом) количестве гражданских служащих, подлежащих обучению, ценовые показатели представленных при размещении заказа способом запроса котировок заявок (общая стоимость обучения) у разных участников размещения заказа будут одинаковыми, что фактически сводит на нет ценовой критерий определения победителя.

При размещении государственного заказа путем проведения открытого конкурса необходимо принимать во внимание, что качество предлагаемых образовательных услуг оценивается исходя из квалификации профессорско-преподавательского состава, заявленного на участие в данном учебном курсе, и содержания учебного плана. Производить оценку образовательных услуг, применяя только ценовую характеристику, в данном случае некорректно.

Пунктом 6 Положения о госзаказе на профессиональную переподготовку установлено, что государственный заказ размещается в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального образования, государственными заказчиками на конкурсной основе.

Статьей 1 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и Положением о лицензировании образовательной деятельности предусмотрено, что образовательная деятельность подлежит лицензированию.

Не подлежит лицензированию образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения, не сопровождающихся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и квалификации.

Таким образом, при представлении пакета документов на участие в размещении заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих образовательное учреждение - участник размещения заказа в соответствии с действующим законодательством РФ обязано представить лицензию на право ведения образовательных услуг и свидетельство о государственной аккредитации.

Положение, утв. Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474, также содержит требование о размещении государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих в части, касающейся профессиональной переподготовки или повышения квалификации указанных служащих, в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях в порядке, установленном законодательством РФ о размещении заказов.

3. В соответствии с Положением о госзаказе на профессиональную переподготовку основой формирования государственного заказа являются заявки федеральных органов исполнительной власти на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров гражданских служащих.

Для тех государственных органов, которым в соответствии с Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. N 983 средства на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих выделяются отдельной строкой, выделение средств на указанные цели производится в рамках бюджетного процесса.

На основании Положения о госзаказе на профессиональную переподготовку заявки федеральных органов исполнительной власти представляются в Минздравсоцразвития России не позднее 31 марта года, предшествующего планируемому году.

Заявки формируются на основании расчета потребности в обучении кадров на календарный год (прогнозируемой численности гражданских служащих, подлежащих обучению, с распределением по группам должностей, направлениям, видам, формам и срокам обучения) и экономических нормативов стоимости обучения одного человеко-часа, разработанных Минтрудом России и согласованных с Минфином России (письмо Минтруда России от 11 ноября 2000 г. N 256-АП). Форма заявки утверждена приложением N 1 к Положению о госзаказе на профессиональную переподготовку.

4. В 2007 г. государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих формируется уже в соответствии с Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации. Однако этот год последний, когда исполнение государственного заказа осуществляется по правилам, отмена которых предусмотрена Указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. N 1474.

Согласно действующим в настоящее время нормативным правовым актам Минздравсоцразвития России на основе заявок федеральных органов исполнительной власти готовит проект государственного заказа, согласовывает с Минфином России и представляет в Правительство РФ указанный проект не позднее 1 июня года, предшествующего планируемому году. Средства на указанные цели предусматриваются в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год отдельной строкой.

После утверждения федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год Правительство РФ издает постановление, в котором указываются средства, которые могут быть израсходованы каждым конкретным федеральным органом исполнительной власти, участвующим в реализации государственного заказа, количество федеральных гражданских служащих, которые за счет этих средств будут направлены на повышение квалификации и переподготовку.

Все средства, выделенные из федерального бюджета на реализацию государственного заказа на соответствующий год, аккумулируются на счете Минздравсоцразвития России.

В соответствии с п. 9 Положения о госзаказе на профессиональную переподготовку Минздравсоцразвития России возмещает затраты федеральных органов исполнительной власти - государственных заказчиков на обучение государственных служащих непосредственно образовательным учреждениям в соответствии с контрактами, заключенными федеральными органами исполнительной власти с этими образовательными учреждениями. Для этого федеральные органы исполнительной власти представляют в Минздравсоцразвития России первые экземпляры договоров на оказание образовательных услуг по повышению квалификации и профессиональной переподготовке гражданских служащих, заключенных с образовательными учреждениями, и по окончании обучения - актов приемки-сдачи выполненных работ.

Поскольку после заключения контрактов с образовательными учреждениями могут произойти изменения контингента федеральных гражданских служащих, которые будут направлены на обучение (например, кто-то уволится, кто-то заболит, кого-то назначат на более высокую должность и в результате изменится группа, к которой относится его должность, кто-то не сможет пройти обучение в связи со сложившимися обстоятельствами и т.д.), фактическая стоимость образовательных услуг может отличаться от стоимости, предусмотренной договором. Возможность таких отклонений должна быть предусмотрена одним из пунктов договора. И к договору и к акту приемки-сдачи выполненных работ должен быть приложен расчет стоимости работ по договору и по фактическому исполнению договора.

Если фактическая стоимость обучения окажется больше стоимости, указанной в договоре, то необходимо будет вносить изменения в стоимость образовательных услуг, указанную в договоре. Изменения в заключенный договор, в том числе изменение стоимости или реквизитов одного из участников договора, вносятся путем подписания двухстороннего договора о внесении соответствующих изменений в подписанный договор.

Если фактическая стоимость образовательных услуг окажется ниже, то договор может остаться неисполненным. В этом случае рекомендуется в последнем акте приемки-сдачи выполненных работ указать, что оплата по данному договору больше производиться не будет.

Федеральным законом от 21 июля 2005 г. в ч. 6 ст. 9 предусмотрено, что отклонения от первоначальной стоимости контракта не могут превышать 10%.

К актам приемки-сдачи также прилагаются списки обучившихся, в которых указываются группы должностей обученных федеральных гражданских служащих, а также указываются наименования документов о получении дополнительного профессионального образования, полученных ими после окончания обучения.

Вступающим в силу с 1 января 2008 г. Положением будут внесены изменения в действующий порядок формирования и утверждения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих.

Согласно данному Положению федеральными государственными органами заявки на обучение федеральных гражданских служащих по образовательным программам дополнительного профессионального образования предоставляются в федеральный государственный орган по управлению государственной службой, а до его образования - в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, не позднее 1 марта года, предшествующего планируемому.

Федеральный государственный орган по управлению государственной службой не позднее 1 мая года, предшествующего планируемому, вносит в Правительство РФ согласованные с Администрацией Президента РФ предложения об объеме финансирования государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих на соответствующий год с необходимыми обоснованиями, а также о приоритетных направлениях дополнительного профессионального образования федеральных гражданских служащих, исходя из перспективных целей и задач федеральных государственных органов.

Кроме того, Правительству РФ дано поручение разработать новые нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы дополнительного профессионального образования федеральных гражданских служащих.

5. Положение ч. 5 комментируемой статьи сохранило преемственность, поскольку аналогичная редакция его в законодательстве о государственной службе была предусмотрена п. 4 Указа Президента РФ от 7 февраля 1995 г. N 103. Органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано ежегодно формировать на основе выявляемой потребности заказ на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих субъектов РФ, а также служащих органов местного самоуправления с последующим размещением его на договорной основе в региональных кадровых центрах Российской академии государственной службы при Президенте РФ и других образовательных учреждениях, реализующих профессионально-образовательные программы обучения государственных и муниципальных служащих. Такие положения были утверждены во многих субъектах РФ. Например, в г. Москве в разное время действовали распоряжения Мэра: от 31 декабря 1999 г. N 1553-РМ "О системе переподготовки и повышения квалификации кадров", от 21 августа 2002 г. N 474-РМ "О системе подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров" <1> и др.; в Архангельской области было издано Постановление главы администрации от 29 декабря 2000 г. N 398 "О повышении квалификации государственных и муниципальных служащих", которое предусматривало, что лица, впервые назначенные на государственные должности государственной службы и не имеющие специальной подготовки, должны пройти профессиональную переподготовку или повышение квалификации в течение первых двух лет работы. Государственные служащие области проходят повышение квалификации не реже одного раза в четыре года. Данный нормативный правовой акт Архангельской области пока не приведен в соответствие с Законом N 79-ФЗ.

<1> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. N 38. В нем периодичность направления гражданских служащих на повышение квалификации устанавливалась не реже одного раза в пять лет. Данное распоряжение отменено распоряжением Мэра от 17 марта 2006 г. N 425-РП в целях приведения правовых актов города Москвы по вопросам дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих г. Москвы в соответствие с законодательством РФ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. N 19.

В настоящее время в субъектах РФ правовое регулирование государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих субъектов РФ осуществляется на основе положений Закона N 79-ФЗ. Так, Постановлением губернатора Ленинградской области от 27 июня 2006 г. N 108-ПГ утверждено Положение о профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Ленинградской области; Постановлением губернатора Тюменской области от 22 сентября 2005 г. N 84 утверждено Положение о государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Тюменской области в исполнительных органах государственной власти Тюменской области. Приняты аналогичные положения и в других субъектах РФ.

Поскольку профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих субъектов РФ осуществляется за счет средств бюджетов субъектов РФ, при разработке

нормативных правовых актов, регулирующих данные вопросы, учитываются финансовые и другие особенности субъектов РФ.

Статья 64. Кадровый резерв на гражданской службе

Комментарий к статье 64

Нормативное содержание комментируемой статьи регламентирует основы формирования кадрового резерва на гражданской службе.

1. В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи кадровый резерв формируется с соблюдением трех условий:

- с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих РФ. Обязательность соблюдения данного условия продиктована тем, что Сводный реестр гражданских служащих является федеральной информационной системой, которая обеспечивает единство системы государственной службы РФ, содержит достоверные сведения о персональных данных гражданских служащих;

- с учетом поступивших в государственный орган заявлений от гражданских служащих и граждан, т.е. с учетом добровольно изъятых желаний и проявленной инициативы;

- на конкурсной основе. Данное условие является общим правилом, согласно которому поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса.

Законодатель установил разноуровневую систему формирования кадрового резерва на гражданской службе, определив следующие виды кадровых резервов:

- федеральный кадровый резерв;
- кадровый резерв федерального государственного органа;
- кадровый резерв субъекта РФ;
- кадровый резерв государственного органа субъекта РФ;
- сводный кадровый резерв РФ.

Кадровые резервы федерального государственного органа и государственного органа субъекта РФ представляют собой совокупность сведений о гражданских служащих (гражданах), признанных победителями конкурсного отбора для включения в резерв на замещение вакантной должности определенной категории и группы, а также по другим основаниям, предусмотренным Законом. В соответствии с ч. 1 ст. 39 Закона в кадровый резерв включаются гражданские служащие, освобожденные от замещаемой должности гражданской службы, служебный контракт с которыми приостановлен по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В соответствии с ч. 10 ст. 58 Закона гражданский служащий, освобожденный от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием, подлежит включению в кадровый резерв для замещения иной должности на конкурсной основе. Это означает, что освобождение от замещаемой должности не тождественно увольнению с гражданской службы, но является наказанием за совершение дисциплинарного проступка. Таким образом, гражданский служащий включается в кадровый резерв, а его право замещать иную, скорее всего нижестоящую, должность может быть реализовано только через прохождение конкурсного отбора.

Федеральный кадровый резерв включает в себя совокупность сведений о гражданских служащих (гражданах), состоящих в кадровых резервах федеральных государственных органов. Кадровый резерв субъекта РФ является совокупностью сведений о гражданских служащих (гражданах), состоящих в кадровых резервах государственных органов субъекта РФ.

2. Частью 2 комментируемой статьи установлено, что кадровый резерв формируется также в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 39 Закона. Согласно нормативным положениям ст. 39 включению в кадровый резерв подлежит гражданский служащий, освобожденный от занимаемой должности гражданской службы, служебный контракт с которым приостановлен в связи с призывом его на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу. Необходимо отметить, что ч. 1 ст. 39 Закона предусматривает некоторые обстоятельства, при возникновении которых гражданский служащий также включается в кадровый резерв:

- 1) в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда. Речь здесь идет о восстановлении незаконно уволенного или переведенного работника;

- 2) в связи с избранием гражданского служащего на выборную должность в государственный орган или в орган местного самоуправления либо избранием его на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, т.е. на профсоюзные должности, которые предполагают освобождение от служебных обязанностей по ранее замещаемой должности;

- 3) в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное

обстоятельство признано чрезвычайным по решению Президента РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ. В соответствии с действующим законодательством чрезвычайное положение может устанавливать только Президент РФ, такое право ему предоставлено Федеральным конституционным законом "О чрезвычайном положении", а устанавливается оно не вышеуказанными решениями, а указом Президента РФ.

Кроме того, Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении" относит к обстоятельствам, при возникновении которых вводится чрезвычайное положение:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовку и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Включение гражданских служащих в кадровый резерв по основаниям, перечисленным в ч. 1 ст. 39 Закона, осуществляется без конкурса, т.е. сведения об указанных гражданских служащих вносятся в список лиц, состоящих в кадровом резерве по факту освобождения их от занимаемой должности гражданской службы и приостановления служебного контракта. Эти основания можно рассматривать как особые случаи, исключения из общего правила формирования кадрового резерва на конкурсной основе.

3. Поскольку основной целью формирования и использования кадрового резерва является своевременное обеспечение гражданской службы высококвалифицированными кадрами, ч. 3 комментируемой статьи соотносится с п. 2 ч. 2 ст. 60 Закона, в котором в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава определяется содействие должностному росту на конкурсной основе. Тем самым обеспечивается замещение должностей гражданской службы лицами, соответствующими квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям гражданской службы, обладающими необходимым уровнем знаний, навыков и умений, которые оцениваются в ходе конкурсных процедур.

4. В соответствии с ч. 4 комментируемой статьи включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса в порядке, предусмотренном ст. 22 Закона. Таким образом, процедура подготовки и проведения конкурса на включение в кадровый резерв аналогична процедуре конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы. Учитывая вышеизложенное, при проведении конкурса для включения в кадровый резерв необходимо руководствоваться Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации.

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает в качестве способа правового оформления процедуры включения гражданского служащего (гражданина) в различные виды кадровых резервов издание соответствующего правового акта. Включение гражданского служащего в кадровый резерв государственного органа осуществляется по результатам конкурса и оформляется правовым актом государственного органа. В федеральный кадровый резерв или кадровый резерв субъекта РФ включение гражданского служащего осуществляется на основании правового акта соответственно федерального государственного органа по управлению государственной службой (на федеральном уровне) либо государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ (на региональном уровне).

Для формирования федерального кадрового резерва представитель нанимателя представляет в федеральный государственный орган по управлению государственной службой:

- список лиц, включенных в кадровый резерв по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;
- список лиц, исключенных из кадрового резерва государственного органа;
- данные об изменении сведений о лицах, включенных в кадровый резерв по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа.

В соответствии со ст. 16 Закона N 58-ФЗ координация деятельности государственных органов при решении вопросов формирования кадрового резерва осуществляется федеральным государственным органом по управлению государственной службой. Таким образом, порядок, форма и сроки представления информации о гражданских служащих (гражданах) для формирования федерального кадрового резерва и Сводного кадрового резерва РФ должны

устанавливаться федеральным государственным органом по управлению государственной службой.

6. Частью 6 комментируемой статьи устанавливается правовая основа формирования Сводного кадрового резерва РФ для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы РФ. Он представляет собой совокупность всех видов кадровых резервов, составленных в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ, а также составленных на их основе федерального кадрового резерва и кадровых резервов субъектов РФ. Прерогатива его формирования отдается компетенции федерального государственного органа по вопросам управления государственной службой. Необходимость в формировании и ведении Сводного кадрового резерва обусловлена обеспечением единства гражданской службы с использованием современных кадровых технологий.

Взаимосвязь информационных ресурсов различных уровней позволит значительно сократить процесс поиска и подбора кадров для замещения вакантных должностей гражданской службы, активизировать процессы обновления и ротации кадров, осуществлять постоянный мониторинг кадрового потенциала гражданской службы. Все это в целом поможет предотвратить многие негативные тенденции ее развития, такие как ухудшение профессионально-квалификационного состава и нарушение гендерного баланса, недоукомплектованность штатов, увеличение текучести кадров, их старение и т.п. Использование Сводного кадрового резерва как своеобразного банка данных о кадровом потенциале гражданской службы позволит на плановой основе и принципах прогнозирования более динамично и эффективно вести кадровую работу в государственных органах РФ с использованием современных кадровых технологий.

7. Часть 7 комментируемой статьи предусматривает право представителя нанимателя замещать вакантные должности гражданской службы из числа гражданских служащих либо граждан, состоящих в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе. Предусматривается также, что в случае отказа гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, от предложенной должности вакансия замещается в соответствии с порядком, установленным ст. 22 Закона.

Формулируя диспозицию данной нормы, законодатель исходил из очевидного понимания, что проведение конкурсных процедур требует временных, организационных и материальных затрат. Вследствие этого проходит определенный период времени между моментом образования вакантной должности гражданской службы и моментом ее замещения. В некоторой степени это ограничивает возможности государственного органа (структурного подразделения государственного органа) осуществлять свои полномочия и выполнять возложенные на него задачи. Замещение должностей гражданской службы из кадрового резерва не требует проведения конкурса, так как кадровый резерв уже сформирован на основе конкурса. Наличие кадрового резерва позволяет оперативно в соответствии со стоящими задачами замещать вакантные должности, не затрачивая времени на проведение конкурсной процедуры, поэтому своевременное формирование и подготовка кадрового резерва способствует поддержанию стабильности кадрового состава государственного органа.

В целях использования информационных ресурсов различных уровней, а также Сводного кадрового резерва на основании концепции проекта Указа Президента РФ об утверждении Положения о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе руководителям государственных органов рекомендуется следующий порядок замещения вакантных должностей гражданской службы в государственных органах:

а) по факту появления вакантной должности гражданской службы в государственном органе и в случае невозможности ее замещения из кадрового резерва государственного органа представитель нанимателя в целях получения сведений о гражданских служащих (гражданах), состоящих в федеральном кадровом резерве либо Сводном кадровом резерве, необходимой категории и группы должностей гражданской службы и соответствующих квалификационным требованиям по вакантной должности, направляет в федеральный государственный орган по управлению государственной службой запрос, содержащий информацию о наименовании вакантной должности с указанием структурного подразделения государственного органа и квалификационных требований по соответствующей должности;

б) в соответствии с запросом представителя нанимателя государственного органа федеральный государственный орган по управлению государственной службой осуществляет отбор и предоставление сведений о гражданских служащих (гражданах), соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к вакантным должностям гражданской службы в зависимости от категории и группы должностей;

в) представитель нанимателя при получении соответствующих сведений о кандидатах организует и проводит встречу-собеседование для выявления кандидатуры, наиболее соответствующей предъявляемым квалификационным требованиям с целью назначения на вакантную должность без конкурса;

г) если в результате проведения встречи-собеседования не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, либо кандидаты отказались от предложенной должности гражданской службы, представитель нанимателя принимает решение о проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы в соответствии со ст. 22 Закона в порядке, установленном Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112.

8. Часть 8 комментируемой статьи устанавливает полномочия по осуществлению правового регулирования отношений, связанных с формированием кадрового резерва. В частности, Президент РФ утверждает положение о кадровом резерве на гражданской службе, а субъекты РФ принимают соответствующие нормативные правовые акты. Проект Указа Президента РФ об утверждении Положения о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе разрабатывается Минздравсоцразвития России.

В ряде субъектов РФ, таких как Хабаровский край, Алтайский край, Тюменская область, Новосибирская область, Удмуртская Республика, Свердловская область, Ульяновская область, в настоящее время приняты нормативные правовые акты, регулирующие формирование кадровых резервов.

Глава 14. ФИНАНСИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ. ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Статья 65. Финансирование гражданской службы

Комментарий к статье 65

Комментируемой статьей установлены важнейшие элементы финансово-экономических основ гражданской службы РФ, исходя из которых определяются источники и порядок ее финансирования. Источники финансирования гражданской службы и порядок, по которому она осуществляется, определяются с учетом разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ по вопросам организации и правового регулирования данного вида государственной службы. Такое разграничение проведено Законом N 58-ФЗ.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Закона N 58-ФЗ гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов РФ. Пунктом 4 ст. 2 вопросы правового регулирования гражданской службы субъектов РФ отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а организация - к ведению самих субъектов РФ. С учетом этих положений в комментируемой статье проводится распределение между федеральным и субфедеральными бюджетами, средства которых ассигнуются на функционирование гражданской службы соответствующего уровня, а также указываются нормативные правовые акты, которыми должен регламентироваться порядок финансирования.

Таким образом, основным и единственным источником финансирования гражданской службы РФ может быть только государственный бюджет. Федеральная гражданская служба финансируется за счет средств бюджета РФ, а гражданская служба субъекта РФ - бюджета конкретного субъекта РФ. Стоит особо подчеркнуть, что все расходы, предусмотренные на финансирование денежного содержания и иных дополнительных выплат, размеры которых определяются представителем нанимателя, производятся в пределах средств, выделенных государственному органу на оплату труда гражданских служащих. Привлечение иных источников на оплату труда и поощрение гражданских служащих не допускается.

Порядок финансирования гражданской службы, исходя из проведенного разграничения правового регулирования, на федеральном уровне определяется непосредственно Законом N 79-ФЗ, а также другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а для гражданской службы субъектов РФ такой порядок, в свою очередь, определяется законами и иными нормативными правовыми актами конкретных субъектов РФ.

Непосредственно гл. 10 Закона определяются вопросы оплаты труда гражданских служащих (ст. 50), формирования фонда оплаты их труда и работников государственных органов, замещающих должности, не отнесенные к должностям гражданской службы (ст. 51), а также поощрения и награждения за гражданскую службу, включающие предусмотренные денежные выплаты (ст. 55). Данные положения в отношении федеральных гражданских служащих вступили в силу одновременно с Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763, а в отношении гражданских служащих субъектов РФ - в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами конкретных регионов.

Государственные органы являются субъектами бюджетного процесса и распорядителями бюджетных средств. Для них, как и для всех иных субъектов бюджетного процесса, основным финансовым законом является БК. Важные положения о расходных обязательствах субъектов РФ содержатся в ст. 85 БК, согласно которой органы государственной власти субъектов РФ

самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда гражданских служащих и работников государственных учреждений своего уровня. При этом действует правило о том, что в субъекте РФ, которому в соответствии со ст. 131 БК предоставляются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, размеры оплаты труда гражданских служащих и работников учреждений не могут превышать размеров оплаты труда, установленных для соответствующих категорий федеральных гражданских служащих и работников федеральных государственных учреждений.

В числе других законодательных актов следует назвать ежегодно утверждаемые федеральные законы о федеральном бюджете и законы субъектов РФ о бюджетах конкретных регионов, где предусматриваются расходы на государственное управление, включающие средства, выделяемые на финансирование гражданской службы.

Федеральными законами и законами субъектов РФ определяются также условия медицинского и санаторно-курортного обслуживания гражданских служащих, а также членов их семей, в том числе после выхода на пенсию за выслугу лет, пенсионное обеспечение граждан России, проходивших государственную службу, и их семей. Для этих нужд также предусматриваются бюджетные расходы, финансируемые в порядке, который определяется соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами. Так, вопросы финансирования гражданской службы находят решение, например, в Законе Брянской области от 28 декабря 2005 г. N 102-3 "О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области", областном Законе Новгородской области от 10 января 2006 г. N 601-ОЗ "О пенсионном обеспечении областных государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в Новгородской области, а также лиц, замещавших государственные должности и муниципальные должности категории "А", Постановлении губернатора Тюменской области от 26 декабря 2005 г. N 21 "Об утверждении Положения о порядке добровольного медицинского страхования государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Тюменской области", Постановлении Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 июля 2006 г. N 352 "О порядке медицинского обслуживания государственного гражданского служащего Республики Татарстан и членов его семьи, в том числе после выхода государственного гражданского служащего на пенсию".

Указами Президента РФ определены размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения федеральных гражданских служащих, размеры окладов за присвоенные классные чины гражданской службы и дипломатические ранги работников МИД России, денежное содержание федеральных гражданских служащих, замещающих должности в федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории РФ (см. Указы Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 и 764). В самих указах Президента РФ, как правило, определяется порядок финансирования предусмотренных расходов. Так, финансирование расходов, связанных с реализацией Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 765 "О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу" <1>, осуществляется за счет средств, выделяемых государственным органам на денежное содержание (денежное довольствие) лиц, названных в п. 1 данного Указа. Специальным Указом Президента РФ от 18 июля 2005 г. N 813 решены вопросы финансирования служебных командировок.

<1> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3461.

Среди президентских указов стоит выделить Указ, утвердивший Федеральную программу "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 гг.)", которая была продлена до конца текущего года. Для реализации ее мероприятий были предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму 539,1 млн. руб., из которой на мероприятия по реформированию гражданской службы израсходовано менее четверти. Из неосвоенных средств на реализацию мероприятий по реформированию гражданской службы в 2006 - 2007 гг. выделено 48 млн. руб. Указами Президента РФ будут определяться условия финансирования программ развития гражданской службы и проведения экспериментов в федеральных государственных органах.

В целях повышения эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти и качественного выполнения возложенных на них функций и задач Указом Президента РФ от 26 декабря 2006 г. N 1459 "О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти" <1> руководителям соответствующих ведомств предоставлено право производить оптимизацию численного состава при сохранении фонда заработной платы и право им распоряжаться. Тем самым представителю нанимателя разрешается повышать заработную плату гражданским служащим за счет существующих вакансий. Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ рекомендовано принять соответствующие решения.

<1> СЗ РФ. 2007. N 1 (ч. 1). Ст. 202.

Нормативными правовыми актами Правительства РФ определяются, например, особенности исчисления среднего заработка и денежного содержания при направлении в командировку, очередной и дополнительные отпуска, при сокращении численности федеральных органов исполнительной власти и в других случаях, связанных с сохранением средней заработной платы или денежного содержания федеральных гражданских служащих, а также многие другие вопросы финансирования гражданской службы, которые регулируются во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ. Так, в соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 Правительству РФ поручено: а) обеспечить финансирование расходов, связанных с реализацией данного Указа, в пределах средств федерального бюджета на 2006 г., осуществив при необходимости в установленном порядке сокращение численности федеральных гражданских служащих; б) утвердить порядок исчисления денежного содержания в определенных случаях; обеспечить упорядочение оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной гражданской службы.

Ежегодно постановлениями Правительства РФ утверждается государственный заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных гражданских служащих, предусматривающий необходимые расходы из средств, выделенных федеральным бюджетом (см., например, Постановление Правительства РФ от 7 мая 2006 г. N 277 "О государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти на 2006 год" (в ред. от 8 сентября 2006 г.) <1>). Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2005 г. N 509 определены почасовая ставка и порядок оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы комиссий, образуемых в федеральных государственных органах для проведения конкурсов, аттестаций и урегулирования конфликтов интересов.

<1> СЗ РФ. 2006. N 20. Ст. 2174; 2006. N 38. Ст. 3984.

Решениями представителя нанимателя, оформляемыми локальными правовыми актами, в каждом конкретном государственном органе определяются вопросы, касающиеся финансирования осуществляемых организационно-штатных мероприятий. Например, решениями представителя нанимателя определяются: расчет установленного фонда оплаты труда с учетом введенных в штатное расписание государственного органа должностей гражданской службы, установление конкретных размеров ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы в пределах размера по соответствующей группе должностей, премия за выполнение особо важных и сложных заданий, единовременная выплата при поощрении и награждении, материальная помощь, единовременная выплата в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

Аналогичным образом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ предусматриваются бюджетные ассигнования, определяются условия и порядок финансирования гражданской службы конкретного региона.

Статья 66. Программы развития гражданской службы

Комментарий к статье 66

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что развитие федеральной гражданской службы обеспечивается федеральными программами развития, а гражданской службы субъектов РФ - программами развития гражданской службы субъектов РФ. Введение данного положения в федеральное законодательство является прогрессивной новацией, направленной на создание механизмов достижения целей планомерного, последовательного и долгосрочного развития гражданской службы программными методами.

Федеральной программой "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 гг.)", продленной на 2006 - 2007 гг., заложены основы становления новой системы государственной службы и ее видов, реализован комплекс мероприятий по совершенствованию нормативной правовой базы, проведению экспериментов и внедрению новых подходов в государственном управлении, являющихся основой для дальнейшего перехода на следующий этап совершенствования механизмов государственной службы, который может быть определен как этап развития государственной службы и может осуществляться в рамках соответствующих программ.

Федеральные программы развития гражданской службы и программы развития гражданской службы субъектов РФ должны соответствовать актуальным потребностям и перспективам

модернизации системы государственной службы РФ, исходить из положений Концепции реформирования системы государственной службы РФ от 15 августа 2001 г. N Пр-1496 и предусматривать их реализацию с учетом полученных результатов в ходе реформирования на основе выполнения мероприятий соответствующих программ.

Развитие гражданской службы должно проводиться во взаимосвязи с мероприятиями по совершенствованию функционирования других видов государственной службы в рамках единой государственной политики развития системы государственной службы. Программы развития гражданской службы федерального уровня и уровня субъектов РФ могут включать мероприятия, направленные на создание гибкой и эффективной гражданской службы, обеспечивающей максимальную ориентацию на приоритеты развития Российской Федерации с учетом интересов гражданского общества и повышение результативности деятельности государственных органов.

Стратегическими ориентирами и концептуальными направлениями, включаемыми в программы развития гражданской службы, могли бы стать совершенствование профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и перспективное развитие гражданской службы как социально-правового института государства.

Важнейшие установочные положения, на которых базируются программы развития гражданской службы, должны содействовать:

- социально-экономическому развитию Российской Федерации и обеспечению положительной динамики во всех сферах, на которые оказывает влияние государственное управление, обеспечиваемое институтами гражданской службы;
- предоставлению и оказанию качественных государственных услуг гражданам и организациям;
- обеспечению транспарентности и подотчетности гражданскому обществу;
- повышению результативности применяемых в сфере гражданской службы управленческих технологий;
- формированию позитивного имиджа гражданской службы и привлечению к гражданской службе высококвалифицированных специалистов;
- применению современных методов кадровой работы, способствующих повышению профессиональной компетентности и мотивации гражданских служащих к результативной деятельности;
- внедрению инновационных технологий в механизмы прохождения гражданской службы;
- оптимизации расходов на государственный аппарат и обеспечению его материально-технического оснащения.

В зависимости от выстроенного "древа целей" в достижении намечаемых перспектив важнейшими задачами программ развития гражданской службы федерального уровня и уровня субъектов РФ могут быть:

- повышение престижности и формирование позитивного имиджа гражданской службы;
- разработка и совершенствование профессиональных этических норм;
- проведение мероприятий по привлечению молодых и высококвалифицированных специалистов;
- совершенствование механизмов разрешения служебных споров и предотвращения конфликта интересов;
- совершенствование практики организации деятельности комиссий государственных органов и межведомственных комиссий;
- создание механизмов привлечения независимых экспертов в состав комиссий государственных органов;
- вовлечение общественных институтов в процессы контроля деятельности государственных органов и гражданских служащих;
- разработка комплекса антикоррупционных мер в системе государственной службы;
- установление взаимосвязи целей и задач органов государственной власти с должностными обязанностями гражданских служащих;
- разработка системы независимого мониторинга и оценки деятельности гражданских служащих;
- разработка и внедрение системы показателей эффективности и результативности служебной деятельности гражданских служащих;
- разграничение ответственности, децентрализация и внедрение механизмов делегирования полномочий гражданским служащим среднего и нижнего управленческого звена;
- разработка принципов и методик отражения требований стандартов государственных услуг в деятельности гражданских служащих;
- выработка подходов к модернизации деятельности гражданских служащих при внедрении IT-технологий;
- создание системы управления гражданской службой;

- совершенствование систем прохождения гражданской службы различными группами и категориями гражданских служащих;
- совершенствование механизмов и процедур проведения конкурсов, аттестации, ротации и формирования кадрового резерва гражданских служащих;
- персонификация и усиление ответственности гражданских служащих за достигаемые результаты;
- разработка новых образовательных стандартов и научных специализаций в области государственного управления;
- разработка инновационных программ профессиональной подготовки и переподготовки гражданских служащих;
- внедрение новых (в том числе дистанционных) технологий обучения гражданских служащих;
- разработка эффективных методов подбора квалифицированных кадров для гражданской службы;
- создание условий карьерного роста гражданских служащих;
- совершенствование систем материального стимулирования гражданских служащих;
- совершенствование систем поощрения и нематериального стимулирования гражданских служащих;
- развитие механизмов социальных гарантий и дополнительного страхования гражданских служащих.

Программы развития гражданской службы субъектов РФ должны соответствовать программам развития федеральной гражданской службы в части целей, задач, стратегических приоритетов, концептуальных направлений развития гражданской службы, а также обеспечивать взаимосвязь проводимых мероприятий, позволяющую обеспечить соблюдение принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает основные цели проведения экспериментов в рамках программ развития гражданской службы. Эксперименты могут проводиться в аппаратах (центральных аппаратах) федеральных государственных органов и аппаратах государственных органов субъектов РФ в случае, если это предусмотрено программами развития гражданской службы. Эксперименты по применению новых подходов к организации гражданской службы и обеспечению деятельности гражданских служащих могут проводиться для апробации и внедрения новых механизмов государственного управления, направленных на совершенствование эффективности деятельности государственных органов и организации профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Эксперименты по применению новых подходов к организации гражданской службы и обеспечению деятельности гражданских служащих могут проводиться по следующим направлениям:

- апробация и внедрение новых технологий кадровой работы;
- апробация и внедрение новых механизмов оценки профессиональной деятельности и служебного поведения гражданских служащих;
- совершенствование регламентации деятельности гражданских служащих;
- апробация и внедрение новых механизмов стимулирования гражданских служащих.

3. Часть 3 комментируемой статьи определяет, что эксперимент, предусмотренный в рамках программы развития гражданской службы, проводится на основании порядка, условий и сроков, установленных соответствующим статусу государственного органа нормативным правовым актом. Порядок, условия и сроки проведения эксперимента в федеральном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении либо его территориальном органе устанавливаются Президентом РФ по федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; Правительством РФ - по федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. На уровне субъекта РФ в отдельном государственном органе или в его самостоятельном структурном подразделении порядок, условия и сроки проведения экспериментов устанавливаются законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

В нормативном правовом акте о проведении эксперимента в государственном органе могут предусматриваться:

- цель и задачи эксперимента;
- сроки проведения эксперимента;
- дополнительное нормативное правовое регулирование, необходимое для целей проведения эксперимента, или порядок его установления;
- источники финансирования эксперимента;
- должностное лицо, ответственное за проведение эксперимента.

В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи принят Указ Президента РФ от 6 июня 2007 г. N 722 "Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы", который вступил в силу со дня его официального опубликования <1>. Положением определяется порядок проведения экспериментов в федеральном государственном органе, его самостоятельном структурном подразделении либо в территориальном органе федерального органа исполнительной власти.

<1> СЗ РФ. 2007. N 24. Ст. 2897.

Глава 15. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР И КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 67. Органы государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации

Комментарий к статье 67

Комментируемая статья определяет правовые основы организации и осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе РФ. В качестве критерия классификации государственного контроля в Законе использована организационная (управленческая) взаимосвязь субъекта контроля (государственные органы и должностные лица, наделенные контрольными функциями и полномочиями) и контролируемого объекта (государственные органы, в которых нормативно установлена гражданская служба). По данному основанию государственный контроль подразделяется на два вида: вневедомственный и внутриведомственный. По мысли законодателя, государственный надзор за соблюдением законодательства о гражданской службе отождествляется с надзорной деятельностью органов прокуратуры в указанной сфере.

1. Вневедомственный контроль за соблюдением законодательства РФ о гражданской службе - это системная деятельность уполномоченных органов государства по установлению соответствия функционирования системы гражданской службы нормативным предписаниям и корректирование выявленных отклонений при помощи правовых средств.

В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи вневедомственный контроль за соблюдением законодательства РФ о гражданской службе осуществляют специально уполномоченные государственные органы, определяемые федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Согласно ст. 16 Закона N 58-ФЗ функция вневедомственного контроля за соблюдением законодательства РФ о государственной гражданской службе возлагается на органы управления государственной службой федерального уровня и уровня субъектов РФ. Вневедомственный контроль предполагает осуществление контрольной деятельности специальными органами управления государственной службой в отношении организационно неподчиненных им должностных лиц и государственных органов всех ветвей власти, где предусмотрена гражданская служба.

Федеральный государственный орган по управлению государственной службой в настоящее время еще не создан. Вместе с тем отдельными полномочиями по осуществлению вневедомственного контроля в государственно-служебной сфере обладают некоторые подразделения Администрации Президента РФ, в частности Контрольное управление Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. В составе структурных подразделений Администрации Президента РФ образовано Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, одной из основных функций которого согласно п. 4 Положения о данном Управлении, утв. Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. N 727, является участие в пределах своей компетенции в проверках реализации федеральными органами исполнительной власти федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ по вопросам государственной службы.

Некоторые аспекты соблюдения законодательства о гражданской службе в пределах полномочий, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, контролируют и другие государственные органы. Поэтому помимо президентского можно выделить такие разновидности вневедомственного контроля, как парламентский контроль, осуществляемый палатами Федерального Собрания РФ, отдельными членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы в форме депутатских запросов; правительственный контроль - Правительством РФ; судебный контроль - Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами;

правозащитный контроль - Уполномоченным РФ при Европейском суде по правам человека - заместителем Министра юстиции РФ, уполномоченными по правам человека в субъектах РФ; финансовый контроль - Счетной палатой РФ, Минфином России и подведомственными ему федеральными службами. В частности, Уполномоченный РФ при Европейском суде по правам человека - заместитель Министра юстиции РФ осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод как граждан, так и самих гражданских служащих. Контрольные полномочия Минздравсоцразвития России как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской службы, в настоящее время включают в себя: обобщение практики применения соответствующего законодательства и проведение анализа реализации государственной политики в этой сфере деятельности; официальные разъяснения государственным органам, гражданским служащим и гражданам по вопросам гражданской службы; контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих и т.д.

Вневедомственный контроль за соблюдением законодательства о гражданской службе РФ в субъектах РФ возлагается на органы по управлению государственной службой. Как правило, такие органы создаются при главах исполнительной власти субъектов РФ. Например, в соответствии со ст. 56 Закона г. Москвы "О государственной гражданской службе города Москвы" общее руководство гражданской службой г. Москвы и ее координация осуществляются мэром Москвы. Непосредственный контроль за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе в государственных органах г. Москвы осуществляет Управление государственной службы и кадров Правительства Москвы. Это Управление имеет право осуществлять контроль и производить проверку деятельности по соблюдению законодательства о гражданской службе всех государственных органов г. Москвы, включая Аппарат Московской городской Думы, Контрольно-счетную палату Москвы, Московскую городскую избирательную комиссию.

2. Внутриведомственный контроль, предусмотренный ч. 2 комментируемой статьи, представляет собой контроль за соблюдением законодательства о гражданской службе, осуществляемый внутри соответствующего ведомства и входящих в него государственных органов. Он проводится в иерархическом порядке и присущ всем руководителям государственных органов и их структурных подразделений, должностным лицам гражданской службы, поскольку является органической частью их служебной деятельности. Они несут персональную ответственность не только за проведение контроля, но и за устранение выявленных в его процессе недостатков. Признаками внутриведомственного контроля являются: 1) постоянный, системный характер; 2) возможность оперативного выявления и устранения недостатков; 3) осуществление лицами, являющимися специалистами в области гражданской службы; 4) комплексность проверяемых вопросов; 5) обладание контролеров широкими властными полномочиями.

Субъектами внутриведомственного контроля за соблюдением законодательства РФ о гражданской службе в соответствии с ч. 2 комментируемой статьи являются все федеральные и региональные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, в которых предусмотрена гражданская служба, независимо от того, является ли этот вид службы в конкретном государственном органе основным либо дополнительным.

Для осуществления внутриведомственного контроля в государственном органе (ведомстве) могут создаваться специальные контрольные подразделения, для которых контроль является главным направлением деятельности, с соответствующими полномочиями и непосредственным подчинением руководителю государственного органа. Контрольные полномочия субъектов внутриведомственного контроля закрепляются в должностных регламентах соответствующих гражданских служащих, а при необходимости и в других документах административного регламента федеральных органов исполнительной власти (нормативных актах иных государственных органов).

Основной формой внутриведомственного контроля является проверка структурных подразделений государственного органа, которая проводится по поручению руководителя государственного органа должностными лицами и государственными гражданскими служащими центрального аппарата государственного органа.

Проверки могут быть плановыми и внеплановыми, камеральными и выездными. Плановые выездные проверки осуществляются в соответствии с планом работы государственного органа. Внеплановые выездные проверки проводятся по указанию руководителя государственного органа независимо от плана. В отношении подведомственных органов и подразделений государственные органы могут проводить выездные и камеральные (проверка отчетов, документов без выезда) проверки.

Проверка соблюдения законодательства о гражданской службе проводится по решению руководителя государственного органа или замещающего его лица и, как правило, оформляется

приказом или распоряжением. Приказ о проведении проверки определяет предмет проверки, срок проведения проверки, состав группы инспекторов с указанием ее руководителя.

В состав группы инспекторов, как правило, включаются представители подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, представители иных структурных подразделений. При необходимости в состав группы экспертов могут входить независимые эксперты-специалисты. Руководителем группы экспертов обычно назначается один из заместителей руководителя государственного органа или руководитель (заместитель) структурного подразделения государственного органа.

Плановая выездная проверка проводится с предварительным уведомлением проверяемого государственного органа. К уведомлению может быть приложен перечень вопросов проверки и список документов, которые должны быть представлены инспекторам в указанный в уведомлении срок.

Инспектора в ходе проверки выявляют фактические и возможные отклонения деятельности проверяемого государственного органа от требований действующего законодательства о гражданской службе. При этом выявляемые в ходе проверки отклонения могут иметь характер не только отрицательный (негативный, нежелательный), но и положительный (позитивный, желательный) с точки зрения достижения стоящих перед государственным органом целей и задач. Обнаружение передового опыта является необходимым в процессе проведения проверок.

При проведении проверки инспекторы должны проявлять доброжелательность, вежливость, корректность и тактичность. Необходимо избегать конфликтных ситуаций. Даже в случаях, когда выявлены серьезные недостатки, надо проявлять максимальное уважение к мнениям проверяемых лиц, сдержанность в оценках их поступков, а также не демонстрировать своего личного отношения и должностного превосходства. Деятельность инспекторов во время проведения проверок должна сочетаться с непосредственной практической помощью проверяемым лицам. В случае выявления недостатков инспекторам необходимо в обязательном порядке немедленно принимать меры для их практического устранения.

По результатам проверки инспекторами составляется акт, служебная записка либо справка. Форма итогового документа определяется руководителем государственного органа. Итоговый документ, как правило, состоит из вводной и основной частей. Вводная часть обычно включает: основание проверки; круг проверяемых вопросов; срок проведения проверки; проверенный период деятельности государственного органа; состав группы инспекторов. В основной части акта, как правило, отражается информация: об устранении государственным органом нарушений (недостатков), выявленных при проведении предыдущей проверки государственного органа; о положительном опыте работы проверяемого государственного органа по обеспечению соблюдения законодательства РФ о гражданской службе; обо всех выявленных при проверке нарушениях государственным органом требований законодательства с краткой ссылкой на установленные доказательства (документы) их совершения; о выявленных недостатках в деятельности государственного органа и отдельных гражданских служащих, не являющихся нарушениями положений нормативных правовых актов, но отрицательно влияющих на состояние законности или создающих предпосылки для возникновения правонарушений, в том числе коррупции, нарушения прав и законных интересов граждан и т.п.; об устранении государственным органом нарушений (недостатков), выявленных в ходе текущей проверки государственного органа.

Итоговый документ подписывается руководителем группы инспекторов и руководителем проверяемого государственного органа. В случае несогласия с фактами, изложенными в итоговом документе, руководитель проверяемого государственного органа вправе приложить к нему письменные возражения по итоговому документу в целом или по его отдельным положениям, а также документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений.

Руководство государственного органа рассматривает итоговый документ, а также документы и материалы, представленные проверенным государственным органом. По итогам проверки руководителем государственного органа, как правило, издается приказ. Итоговый документ также может стать предметом обсуждения на заседании коллегиального органа либо служебном совещании у руководителя государственного органа.

3. Как следует из ч. 3 комментируемой статьи государственный надзор за точным и единообразным соблюдением законодательства РФ о гражданской службе осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Правовой основой их деятельности является Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации". Сущность прокурорского надзора в государственно-служебной сфере ярко проявляется в его функциональной ориентированности на обеспечение соблюдения Конституции РФ и федеральных законов, в предупреждении и пресечении их нарушений.

Прокуроры осуществляют надзор за соблюдением законодательства о гражданской службе и законностью деятельности гражданских служащих в рамках общего надзора и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Основной формой прокурорского надзора является проверка. Проверки проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, прав и свобод человека и гражданина со стороны гражданских служащих, должностных лиц и руководителей государственного органа. Кроме того, прокуроры вправе осуществлять плановые и внеплановые проверки соблюдения законодательства о гражданской службе.

Особенностью прокурорского надзора является то, что прокурорские работники, обладая широкими полномочиями, не подменяют иные государственные органы и должностные лица, не вправе вмешиваться в оперативно-служебную деятельность поднадзорных объектов (федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц).

Прокуроры осуществляют надзор за точным и единообразным соблюдением законов в их узком понимании, поэтому на практике указы Президента РФ и постановления Правительства РФ в предмет прокурорского надзора не входят. Остальные акты, указанные в ст. 5 Закона, могут проверяться прокурорами только на предмет их соответствия законодательству о гражданской службе.

Проблемным является осуществление государственного надзора за соблюдением и исполнением законодательства о гражданской службе в Федеральном Собрании РФ, Администрации Президента РФ, Правительстве РФ, аппаратах судов, аппарате Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека - заместителя Министра юстиции РФ, Счетной палаты РФ и др., так как эти органы поднадзорными прокуратуре объектами не являются.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона. Кроме того, прокурор или заместитель опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными; вносит представление об устранении нарушений закона.

При осуществлении надзора за соблюдением государственной администрацией прав и свобод человека и гражданина прокурор в дополнение к вышеперечисленным полномочиям: рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

В случае выявления нарушений действующего законодательства прокурор применяет специальные меры прокурорского реагирования (ст. 23 - 25.1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"): протест; представление; постановление; предостережение о недопустимости нарушения закона.

Статья 68. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации

Комментарий к статье 68

Комментируемая статья содержит общее положение, отсылочно устанавливающее ответственность за нарушение законодательства РФ о гражданской службе. Использование в Законе термина "лица" существенно расширяет пределы правовой охраны общественных отношений в государственно-служебной сфере. В юридическом смысле это означает, что ответственности за нарушение законодательства о гражданской службе подлежит неопределенный круг лиц - не только представители нанимателя и гражданские служащие, допустившие подобные нарушения, но и иные (физические и юридические) лица, препятствующие

реализации прав гражданских служащих и исполнению ими обязанностей, возложенных Законом N 79-ФЗ.

Указание законодателя о том, что виновные лица привлекаются к ответственности в порядке, установленном федеральными законами, исключает возможность правового регулирования ответственности за нарушение законодательства о гражданской службе законами субъектов РФ либо подзаконными нормативными актами любого уровня. Закрепленная комментируемой статьей норма носит бланкетный характер, отсылая правоприменителя к положениям различных федеральных законов, устанавливающих основание и порядок применения самых разнообразных видов юридической ответственности: дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной и уголовной.

Меры дисциплинарной ответственности к гражданским служащим применяются в соответствии со ст. 57, 58 Закона в случаях совершения ими дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (см. комментарии к указанным статьям).

Материальная ответственность гражданского служащего наступает за дисциплинарный проступок, в результате которого причинен материальный ущерб органам государственной власти. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения виновного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб государственному органу. Поскольку в Законе не определены основание и порядок привлечения гражданских служащих к материальной ответственности, то действуют положения ст. 73 Закона о том, что федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным Законом. Поэтому материальная ответственность гражданских служащих наступает на общих основаниях в соответствии с разд. XI ТК.

Гражданский служащий обязан возместить государственному органу причиненный прямой действительный ущерб. Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества государственного органа или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного гражданским служащим третьим лицам.

Материальная ответственность исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения представителем нанимателя обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного гражданскому служащему.

Трудовым законодательством (ст. 241 ТК) установлено, что правонарушители несут ограниченную материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка (месячного денежного содержания гражданского служащего). Полная материальная ответственность, когда причиненный ущерб возмещается гражданским служащим в полном размере, наступает в случаях и порядке, предусмотренных ст. 243 ТК.

Взыскание с виновного гражданского служащего суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка (месячного денежного содержания), производится по распоряжению представителя нанимателя. Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления представителем нанимателя размера причиненного гражданским служащим ущерба. Если месячный срок истек или гражданский служащий не согласен добровольно возместить причиненный государственному органу ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию, превышает средний месячный заработок (месячное денежное содержание) гражданского служащего, то взыскание осуществляется в судебном порядке.

В перспективе правовой режим материальной ответственности гражданских служащих целесообразно установить специальным законодательным актом, аналогичным Федеральному закону "О материальной ответственности военнослужащих".

К гражданско-правовой ответственности отдельные категории гражданских служащих привлекаются за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа (ст. 1069 ГК). В этом случае вред подлежит возмещению в полном объеме за счет соответственно казны РФ или казны субъекта РФ. Кроме того, за разглашение сведений, составляющих служебную и коммерческую тайну, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, гражданский служащий может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности в соответствии со ст. 15, 139, 393 ГК.

Административной ответственности согласно ст. 2.4 КоАП подлежат должностные лица, в том числе государственные гражданские служащие, постоянно, временно или в соответствии со

специальными полномочиями осуществляющие функции представителей власти, т.е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, а равно выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, в случае совершения ими административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Остальные категории гражданских служащих несут административную ответственность в тех случаях, когда допущенное ими нарушение законодательства о гражданской службе образует самостоятельный состав административного правонарушения, например самоуправства (ст. 19.1 КоАП).

Уголовная ответственность гражданских служащих наступает в результате совершения ими деяний, связанных с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей и содержащих признаки состава преступлений, предусмотренных соответствующими статьями УК. В действующем уголовном законодательстве система этих преступлений включает: а) преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (должностные преступления) (гл. 30 УК); б) специальные должностные преступления в сферах: соблюдения конституционных прав и свобод (ст. 140, 149 УК); государственного регулирования экономической деятельности (ст. 169, 170, п. "б" ч. 3 ст. 188 УК); в) преступления, совершаемые с использованием служебного положения (ч. 2 ст. 128, ч. 2 ст. 136, ч. 2 ст. 137, ч. 2 ст. 138, ч. 3 ст. 139, п. "б" ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 144, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160 и др.); г) преступления, совершаемые отдельными категориями гражданских служащих (ст. 142, 142.1, 143, 145, 145.1, 189, 198, 199 и др.).

Глава 16. РАССМОТРЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ

Статья 69. Индивидуальный служебный спор

Комментарий к статье 69

Согласно нормативному определению, данному комментируемой статьей, возникновение индивидуального служебного спора связано с разногласиями по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта.

Дефинитивная конструкция правовой нормы, изложенной комментируемой статьей, допускает возможность возникновения служебного спора между следующими сторонами:

- 1) представителем нанимателя и гражданским служащим;
- 2) представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу;
- 3) представителем нанимателя и гражданином, ранее состоявшим на гражданской службе.

Исходя из смысла сформулированной нормы, в круг правовых актов, которые могут стать предметом спора, входят:

- 1) законы о гражданской службе, к числу которых в настоящее время можно отнести Закон N 58-ФЗ, Закон N 79-ФЗ и законы о гражданской службе субъектов РФ;
- 2) подзаконные нормативные правовые акты о гражданской службе (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ);
- 3) служебный контракт.

Правовое регулирование комментируемой статьи несколько сужает круг вопросов, которые могут стать предметом обсуждения между сторонами служебного контракта, по сравнению со ст. 381 ТК, положения которой затрагивают аналогичную проблему - индивидуальный трудовой спор. В частности, законодатель не указал в комментируемой статье такие акты, как коллективный договор, локальные нормативные акты представителя нанимателя.

При решении вопроса о возможности в данной ситуации субсидиарного применения норм ст. 381 ТК необходимо учитывать следующее. Законодатель закрепляет право гражданского служащего на надлежащие организационно-технические условия, необходимые для его деятельности, предусматривает охрану профессиональной служебной деятельности (охрану труда). При этом содержание Закона N 79-ФЗ требует субсидиарного применения ТК и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, для соблюдения работодателем - в данном случае представителем нанимателя - требований охраны труда. Кроме того, служебный контракт может содержать отсылки к локальным актам представителя нанимателя, в частности к служебному распорядку.

Гражданские служащие, имеющие равные с иными работниками права, в частности на охрану труда, на защиту от нарушений их прав путем издания представителем нанимателя локальных нормативных актов, содержащих нормы, противоречащие действующему законодательству, вправе предъявлять представителю нанимателя требования о соблюдении их прав в полном объеме. Индивидуальный служебный спор может быть вызван вопросами

применения более широкого круга актов, по сравнению с прямо указанными в комментируемой статье. Например, предметом такого спора может быть должностной регламент гражданского служащего, хотя он и не назван в числе актов, по вопросам применения которых между ним и представителем нанимателя могут возникнуть неурегулированные разногласия.

Представителю нанимателя следует иметь в виду, что отказ органа по рассмотрению индивидуальных служебных споров по формальному признаку, т.е. ввиду отсутствия в содержании комментируемой статьи обжалуемого акта, не исключает права гражданского служащего обратиться в суд за защитой своих прав. Решение вопроса таким образом не представляется оптимальным как для представителя нанимателя, так и для гражданского служащего. В этой связи органу по рассмотрению индивидуальных служебных споров следует внимательно относиться к существу затронутой гражданским служащим проблемы и в случае обоснованности заявленных им требований ставить в известность представителя нанимателя с целью устранения имеющихся нарушений.

О возникновении индивидуального служебного спора можно говорить только тогда, когда в один из органов по рассмотрению индивидуальных служебных споров поступило соответствующее заявление. Разногласия, с целью урегулирования которых ведутся переговоры между представителем нанимателя и гражданским служащим (гражданином), до поступления соответствующего заявления в один из органов по рассмотрению возникающих между ними споров, как в части осуществления профессиональной служебной деятельности, так и по вопросам, связанным с применением норм трудового права, индивидуальным служебным спором не являются.

Статья 70. Органы по рассмотрению индивидуальных служебных споров

Комментарий к статье 70

1. Часть 1 комментируемой статьи предусматривает два вида органов, уполномоченных рассматривать индивидуальные служебные споры:

- 1) комиссия государственного органа по служебным спорам;
- 2) суд.

Учитывая, что ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому право на судебную защиту и ТК не содержит положений об обязательности предварительного внесудебного порядка разрешения трудового спора комиссией по трудовым спорам, лицо, считающее, что его права нарушены, по собственному усмотрению выбирает способ разрешения индивидуального трудового спора и вправе либо первоначально обратиться в комиссию по трудовым спорам (кроме дел, которые рассматриваются непосредственно судом), а в случае несогласия с ее решением - в суд в 10-дневный срок со дня вручения ему копии решения комиссии, либо сразу обратиться в суд (п. 2 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2). Поскольку Закон N 79-ФЗ также не предусматривает обязательного досудебного рассмотрения индивидуального служебного спора, вывод Пленума Верховного Суда РФ относительно индивидуального трудового спора применим и к отношениям, связанным с гражданской службой.

2. По правилу ч. 2 комментируемой статьи рассмотрение индивидуальных служебных споров комиссиями по служебным спорам регулируется Законом наряду с другими федеральными законами, а порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется также гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

Служебный спор рассматривается комиссией по служебным спорам в случае, если гражданский служащий самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя. Неясно, почему законодатель в данном случае выделяет только гражданского служащего, не упоминая граждан, поступающих на гражданскую службу или ранее находившихся на ней. Существующее правовое регулирование не может препятствовать гражданину, поступающему на гражданскую службу либо ранее находившемуся на ней, обратиться (возможно, письменно) к представителю нанимателя, и только при невозможности устранить имеющиеся разногласия требовать разбирательства в порядке, установленном для рассмотрения индивидуальных служебных споров. Данный подход соответствует определению индивидуального служебного спора, сформулированному статьей 69.

Более того, предварительное информирование представителя нанимателя об инициировании гражданским служащим или гражданином рассмотрения индивидуального служебного спора необходимо для принятия представителем нанимателя мер по созданию комиссии по урегулированию индивидуального служебного спора.

Закон N 79-ФЗ предусматривает регулирование порядка рассмотрения дел по служебным спорам в судах гражданским процессуальным законодательством. В настоящее время ГПК не содержит понятия "служебный спор", ввиду чего данные дела будут расцениваться судами как

дела, аналогично возникающие из трудовых отношений, и, следовательно, такие дела будут рассматриваться по аналогичным процессуальным правилам.

3. Частью 3 комментируемой статьи регламентируется квотный состав комиссии государственного органа по служебным спорам, решение об образовании которой принимается представителем нанимателя. Предусмотрено, что данная комиссия формируется из равного числа представителей выборного профсоюзного органа данного государственного органа и гражданских служащих, кандидатуры которых назначаются представителем нанимателя.

Изложенный подход Закона трактуется неоднозначно с точки зрения статуса комиссии по служебным спорам - является ли состав комиссии постоянным либо пересматривается в зависимости от обстоятельств рассмотрения конкретного индивидуального служебного спора. В этой связи также неясно, должен ли представитель нанимателя инициировать решение вопроса об образовании комиссии по служебным спорам вне зависимости от необходимости рассмотрения индивидуального служебного спора, т.е. данная комиссия должна быть образована в государственном органе наряду с иными (аттестационная, конкурсная и др.), либо указанная инициатива представителя нанимателя должна быть обусловлена возникшими разногласиями с гражданским служащим (гражданином), что может повлечь за собой необходимость их урегулирования комиссией по служебным спорам.

Предназначение комиссии - объективное и беспристрастное рассмотрение возникшей проблемы - требует особого подхода к ее формированию с тем, чтобы избежать личной заинтересованности членов комиссии и их влияния на принимаемые комиссией решения. В этой связи формирование в государственном органе комиссии по урегулированию служебных споров безотносительно возникновения индивидуального служебного спора не исключается. Однако как представителю нанимателя, так и гражданским служащим данного государственного органа следует иметь в виду, что возникновение необходимости пересмотра состава комиссии будет зависеть, в частности, от того, в каком структурном подразделении осуществляет деятельность гражданский служащий. Кроме того, не исключено инициирование рассмотрения индивидуального служебного спора со стороны гражданского служащего, являющегося членом или председателем комиссии по служебным спорам. Закон не содержит предписаний относительно приостановления членства в этой комиссии данного гражданского служащего, однако отсутствие решения относительно его замены в данном случае нивелирует упомянутые принципы деятельности комиссии по служебным спорам.

4. Представители выборного профсоюзного органа имеют согласно ч. 4 комментируемой статьи преференцию по отношению к гражданским служащим, не являющимся членами профсоюзов. Именно представители выборного профсоюзного органа избираются по закрепленной за ним квоте (см. ч. 3 комментируемой статьи) в состав комиссии по индивидуальным служебным спорам на общем собрании (конференции) гражданских служащих государственного органа.

Следует учитывать, что в случае отсутствия выборного профсоюзного органа на данной конференции необходимо будет решить вопрос с формированием иного представительного органа гражданских служащих либо непосредственно принять решение о кандидатурах, подлежащих включению в состав комиссии по служебным спорам.

5. Комиссия по служебным спорам имеет свою печать, как это предусмотрено ч. 5 комментируемой статьи. При этом государственному органу необходимо осуществить организационное и техническое обеспечение деятельности комиссии по служебным спорам.

Организация деятельности комиссии, как правило, возлагается на кадровую службу. Кроме того, необходимость технического обеспечения деятельности комиссии, включая изготовление ее печати, требует участия структурного подразделения государственного органа, к компетенции которого отнесены соответствующие вопросы.

Участие в вопросах организации деятельности комиссии может быть отражено в положениях о соответствующих структурных подразделениях, либо в ином случае представитель нанимателя (иное уполномоченное им лицо) может издать приказ (распоряжение, поручение), содержащий необходимые указания (поручения) упомянутым подразделениям государственного органа.

6. Комиссия из своего состава избирает председателя и секретаря комиссии. Такое предписание ч. 6 комментируемой статьи подчеркивает статус комиссии как беспристрастного и независимого органа, уполномоченного принять объективное решение без какого-либо давления со стороны представителя нанимателя.

Не имеет значения должностной состав сформированной комиссии по служебным спорам, несмотря на наличие в ней лиц, замещающих, например, должности заместителей директоров департаментов, начальников отдела и т.п. Ее председателем может быть избран главный специалист-эксперт, ведущий специалист 3-го разряда и т.п., поскольку характер работы комиссии - разрешение возникшего индивидуального спора не подразумевает под собой выполнение членами данной комиссии действий в порядке подчиненности, существующей при исполнении членами данной комиссии своих непосредственных должностных обязанностей. Представитель

нанимателя также не наделен правом влиять на решения образованной комиссии, в том числе в вопросе выбора ее председателя.

Представляется предпочтительным наличие в составе комиссии гражданских служащих, обладающих знаниями в сфере законодательства о гражданской службе, трудового законодательства, основ организации кадровой работы и др. Однако в ином случае, до принятия специального федерального закона, предусмотренного ч. 11 комментируемой статьи, необходимо subsidiарное применение ч. 4 ст. 387 ТК, согласно которой комиссия вправе приглашать на заседание профильных специалистов.

7. Положение ч. 7 комментируемой статьи содержит подход, согласно которому рассмотрение служебного спора комиссией по служебным спорам осуществляется в случае, если гражданскому служащему не удалось самостоятельно либо с участием своего представителя урегулировать разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя.

Данный подход содержит некоторое дублирование ст. 69 Закона ввиду того, что само понятие индивидуального служебного спора уже подразумевает наличие разногласий, устранить которые посредством переговоров не удалось. Кроме того, по непонятным причинам упомянут только гражданский служащий, в то время как стороной индивидуального служебного спора может также выступать гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе. Вместе с тем акцент законодателя на проведении переговоров непосредственно с представителем нанимателя представляется весьма существенным, поскольку, учитывая сложную систему подчиненности в государственном органе, интересы гражданского служащего (гражданина) могут быть затронуты иными должностными лицами. В этой связи вышеизложенное предписание может свидетельствовать о наличии у комиссии по служебным спорам возможности обеспечить перед рассмотрением служебного спора проведение переговоров гражданского служащего (гражданина) непосредственно с представителем нанимателя. Однако данная возможность не освобождает комиссию по служебным спорам от необходимости рассмотрения поступившего заявления в том случае, если гражданский служащий (гражданин) уже участвовал в переговорах с представителем нанимателя, а также в том случае, если представитель нанимателя не осуществляет проведение данных переговоров.

8. Трехмесячный срок для обращения в комиссию по рассмотрению служебных споров со дня, когда стало или должно было стать известно о нарушении прав, установлен ч. 8 комментируемой статьи как для гражданского служащего, так и для граждан, ранее состоявших на государственной службе либо поступающих на гражданскую службу.

9. В случае пропуска по уважительным причинам данного срока ч. 9 комментируемой статьи позволяет комиссии по служебным спорам восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу.

Здесь следует иметь в виду, что наличие такого рода причин может быть связано не только с вопросами, касающимися состояния здоровья гражданина либо его бытовыми проблемами (был в отъезде, осуществлял уход за родственником и т.п.), но и с тем, что информация о факте нарушения прав гражданина стала очевидна для него позже установленного срока (он получил дополнительные консультации и т.п.).

Законодатель не приводит даже примерного перечня причин, которые могут быть признаны уважительными. В этой связи комиссии по рассмотрению служебного спора не следует чрезвычайно строго относиться к факту пропуска срока. Целесообразнее рассмотреть вопрос по существу, так как в дальнейшем гражданин обратится в суд.

Поступившее в комиссию по трудовым спорам письменное заявление гражданского служащего или гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, подлежит обязательной регистрации указанной комиссией в день его подачи.

10. Обязанность комиссии по служебным спорам, установленная ч. 10 комментируемой статьи, рассмотреть служебный спор в течение 10 календарных дней со дня подачи письменного заявления, предполагает фактическую обязанность представителя нанимателя обеспечить участие в ее работе всех гражданских служащих, включенных в ее состав. Комиссия не вправе отказывать в рассмотрении поступившего в ее адрес в установленном порядке заявления. Затягивание комиссией рассмотрения служебного спора с превышением 10-дневного срока может явиться основанием для последующего обжалования ее действий.

11. Закон устанавливает правовые основы порядка рассмотрения служебных споров в органах по рассмотрению служебных споров. Часть 11 комментируемой статьи предусматривает при этом урегулирование порядка рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам, а также порядка принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения в соответствии с федеральным законом. Такой федеральный закон в настоящее время отсутствует. Представляется, что в данной ситуации, до вступления в силу специального федерального закона, регулирующего указанные вопросы, следует воспользоваться subsidiарным применением ТК (ст. 387 - 389).

Копия решения комиссии по служебным спорам вручается каждой стороне - представителю нанимателя и гражданскому служащему, гражданину.

12. Часть 12 комментируемой статьи содержит немаловажную процессуальную гарантию, позволяющую неудовлетворенным сторонам служебного спора воспользоваться правом обжалования в течение предусмотренного срока. В 10-дневный срок со дня вручения копии решения комиссии по служебным спорам любая из сторон вправе обжаловать данное решение в суд. В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока суд может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу.

13. Устанавливая порядок рассмотрения служебных споров как в комиссиях государственных органов по служебным спорам, так и в судах, ч. 13 комментируемой статьи предусматривает при этом, что рассмотрение служебных споров в судах определяется также гражданским процессуальным законодательством РФ.

В судах рассматриваются служебные споры:

1) по письменным заявлениям гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам;

2) если гражданский служащий или представитель нанимателя обращается в суд без обращения в комиссию по служебным спорам;

3) по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам РФ.

Комментируемая статья не разграничивает характер вопросов, которые могут стать предметом спора между гражданским служащим и представителем нанимателя, а также лицами, поступающими на гражданскую службу либо ранее состоявшими на ней, и представителем нанимателя.

Объединяющий признак этих вопросов - наличие индивидуального служебного спора.

14. Часть 14 комментируемой статьи предусматривает рассмотрение некоторых служебных споров непосредственно в судах. Так, по заявлению гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, суды рассматривают споры:

- о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы;

- об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения;

- о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего;

- об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы.

По заявлению представителя нанимателя суды рассматривают дела о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Подход законодателя в ч. 14 комментируемой статьи не содержит изъятий по сравнению с порядком, предусмотренным ТК в части рассмотрения аналогичных трудовых споров. Рассматриваемые категории служебных споров, по сути, не затрагивают вопросов, касающихся статуса гражданского служащего (основные обязанности, ограничения и т.п.), однако непосредственно связаны с интересами гражданского служащего как гражданина, реализующего право на труд, и представителя нанимателя, выступающего в качестве работодателя. В этой связи установление Законом N 79-ФЗ каких-либо изъятий по сравнению с порядком, предусмотренным ТК, в части рассмотрения упомянутых служебных споров и установления требования об их предварительном рассмотрении в комиссии по служебным спорам, было бы необоснованным ограничением в правах сторон служебных отношений.

15. Помимо вопросов, оговоренных ч. 14 комментируемой статьи, в соответствии с ч. 15 непосредственно в судах рассматриваются также служебные споры по делам, возникающим как с гражданскими служащими, так и с гражданами.

Служебный спор, стороной которого является гражданин, подлежит судебному рассмотрению в случае неправомерного отказа в поступлении на гражданскую службу. Обязательность рассмотрения подобных служебных споров непосредственно в суде служит важной правовой гарантией и защитной мерой по обеспечению конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе. Непосредственно судебное рассмотрение подобных дел предусмотрено во избежание ведомственного произвола в принятии решений представителем нанимателя по итогам проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы с участием граждан, поступающих на службу впервые.

Непосредственно судебный порядок рассмотрения служебных споров предусмотрен по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации. Следует отметить, что комментируемая статья является единственной в Законе, содержащей термин "дискриминация". Но Закон не характеризует каким-либо образом действия, свидетельствующие о факте дискриминации по отношению к гражданским служащим.

Дискриминация в общеправовом смысле раскрывается как умаление (фактически или юридически) прав какой-либо группы граждан по мотивам их национальности, расы, пола, вероисповедания и т.п. Очевидно, требование о недопустимости дискриминации на гражданской службе соотносится с содержанием ч. 3 ст. 4 Закона, предусматривающей равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

16. Правило ч. 16 комментируемой статьи предусматривает, что в случаях освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы по основаниям, не предусмотренным данным Законом, или с нарушением установленного порядка освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы либо в случае незаконного перевода на иную должность гражданской службы суд вправе по письменному заявлению гражданского служащего вынести решение о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда. Размер возмещения определяется судом.

В соответствии с п. 63 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 суд вправе удовлетворить требование лица, подвергшегося дискриминации в сфере труда, а также требование работника, уволенного без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения либо незаконно переведенного на другую работу, о компенсации морального вреда.

Учитывая, что ТК не содержит каких-либо ограничений для компенсации морального вреда и в иных случаях нарушения трудовых прав работников, суд в силу ст. 21 (абз. 14 ч. 1) и 237 ТК вправе удовлетворить требование работника о компенсации морального вреда, причиненного ему любыми неправомерными действиями или бездействием работодателя, в том числе и при нарушении его имущественных прав (например, при задержке выплаты заработной платы). Размер компенсации морального вреда определяется судом исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, с учетом объема и характера причиненных работнику нравственных или физических страданий, степени вины работодателя, иных заслуживающих внимания обстоятельств, а также требований разумности и справедливости.

Поскольку Закон также не содержит каких-либо ограничений в части компенсации морального вреда, изложенный подход Пленума Верховного Суда РФ применим также к отношениям, связанным с гражданской службой.

17. Согласно правилу ч. 17 комментируемой статьи сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, переводом на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, устанавливаются федеральным законом.

Специальный федеральный закон, регулирующий перечисленные вопросы, отсутствует. Действующее гражданское процессуальное законодательство не содержит как понятия "индивидуальный служебный спор", так и понятия "индивидуальный трудовой спор". Статья 381 ТК, хотя и не относится к гражданскому процессуальному законодательству, но содержит понятие "индивидуальный трудовой спор". Таким образом, в данном случае судами будут рассматриваться дела, вытекающие из трудовых отношений, либо гражданские дела, включая вопросы возмещения морального ущерба в обоих случаях.

Отсутствие урегулированности обозначенных вопросов процессуальным законодательством требует применения аналогии закона, в связи с чем следует принять во внимание Постановление Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2.

Приведем подходы, сформулированные в упомянутом Постановлении, применительно к вопросам судебного разбирательства индивидуальных служебных споров, включая сроки (с абз. 2 п. 2 по п. 7 включительно): если индивидуальный трудовой спор не рассмотрен комиссией по трудовым спорам в 10-дневный срок со дня подачи работником заявления, он вправе перенести его рассмотрение в суд (ч. 2 ст. 387, ч. 1 ст. 390 ТК).

Заявление работника о восстановлении на работе подается в районный суд в месячный срок со дня вручения ему копии приказа об увольнении или со дня выдачи трудовой книжки либо со дня, когда работник отказался от получения приказа об увольнении или трудовой книжки, а о разрешении иного индивидуального трудового спора - мировому судье в трехмесячный срок со дня, когда работник узнал или должен был узнать о нарушении своего права (ч. 1 ст. 392 ТК, п. 6 ч. 1 ст. 23, ст. 24 ГПК).

По смыслу ст. 89 ГПК и ст. 393 ТК работники при обращении в суд с исками о восстановлении на работе, взыскании заработной платы (денежного содержания) и иными требованиями, вытекающими из трудовых отношений, освобождаются от уплаты судебных расходов.

Судья не вправе отказать в принятии искового заявления по мотивам пропуска без уважительных причин срока обращения в суд (ч. 1 и 2 ст. 392 ТК) или срока на обжалование решения комиссии по трудовым спорам (ч. 2 ст. 390 ТК), так как ТК не предусматривает такой возможности. Не является препятствием к возбуждению трудового дела в суде и решение комиссии по трудовым спорам об отказе в удовлетворении требования работника в связи с пропуском срока на его предъявление.

Исходя из содержания абз. 1 ч. 6 ст. 152 ГПК, а также ч. 1 ст. 12 ГПК, согласно которой правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, вопрос о пропуске истцом срока обращения в суд может разрешаться судом при условии, если об этом заявлено ответчиком.

При подготовке дела к судебному разбирательству необходимо иметь в виду, что в соответствии с ч. 6 ст. 152 ГПК возражение ответчика относительно пропуска истцом без уважительных причин срока обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора может быть рассмотрено судьей в предварительном судебном заседании. Признав причины пропуска срока уважительными, судья вправе восстановить этот срок (ч. 3 ст. 390 и ч. 3 ст. 392 ТК). Установив, что срок обращения в суд пропущен без уважительных причин, судья принимает решение об отказе в иске именно по этому основанию без исследования иных фактических обстоятельств по делу (абз. 2 ч. 6 ст. 152 ГПК).

Если же ответчиком сделано заявление о пропуске истцом срока обращения в суд (ч. 1 и 2 ст. 392 ТК) или срока на обжалование решения комиссии по трудовым спорам (ч. 2 ст. 390 ТК) после назначения дела к судебному разбирательству (ст. 153 ГПК), оно рассматривается судом в ходе судебного разбирательства.

В качестве уважительных причин пропуска срока обращения в суд могут расцениваться обстоятельства, препятствовавшие данному работнику своевременно обратиться с иском в суд за разрешением индивидуального трудового спора (например, болезнь истца, нахождение его в командировке, невозможность обращения в суд вследствие непреодолимой силы, необходимость осуществления ухода за тяжелобольными членами семьи).

В целях наиболее быстрого разрешения возникшего трудового спора и восстановления нарушенных или оспариваемых прав истца без рассмотрения судом дела по существу судье необходимо принимать меры к примирению сторон (ст. 150, 152, 165, 172 и 173 ГПК).

При обращении внимания судов на необходимость строгого соблюдения установленных ст. 154 ГПК сроков рассмотрения трудовых дел следует иметь в виду, что дела о восстановлении на работе должны быть рассмотрены судом до истечения месяца со дня поступления заявления в суд, а другие трудовые дела, подсудные мировому судье, должны быть рассмотрены мировым судье до истечения месяца со дня принятия заявления к производству. В указанные сроки включается в том числе и время, необходимое для подготовки дела к судебному разбирательству (гл. 14 ГПК).

Вместе с тем в силу ч. 3 ст. 152 ГПК по сложным делам с учетом мнения сторон судья может назначить срок проведения предварительного судебного заседания, выходящий за пределы указанных выше сроков.

Комментируемая статья содержит формулировку "денежные требования гражданского служащего". Представляется, что содержанием данной формулировки могут быть не только вопросы выплаты денежного содержания, но и иные, связанные с материальными обязательствами представителя нанимателя. В этой связи следует учесть, что согласно п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. N 2 если возник спор по поводу неисполнения либо ненадлежащего исполнения условий трудового договора, носящих гражданско-правовой характер (например, о предоставлении жилого помещения, выплате работнику суммы на приобретение жилого помещения), несмотря на то что эти условия включены в содержание трудового договора, они по своему характеру являются гражданско-правовыми обязательствами работодателя и, следовательно, подсудность такого спора (районному суду или мировому судье) надо определять исходя из общих правил определения подсудности дел, установленных ст. 23, 24 ГПК.

До осуществления специального правового регулирования, предусмотренного комментируемой статьей, следует руководствоваться вышеприведенными нормами ТК и соответствующими судебными актами.

Глава 17. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ НАСТОЯЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Статья 71. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 71

1. Комментируемая статья устанавливает порядок вступления Закона в силу и регламентирует порядок применения его отдельных положений. В отличие от отмененного Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", вступившего в силу со дня его официального опубликования, Закона N 58-ФЗ, также введенного согласно его п. 1 ст. 19 в действие со дня опубликования, правилами комментируемой статьи Закона N 79-ФЗ предусматривается иной порядок его вступления в силу - по истечении шести месяцев после официального опубликования.

Закон был официально опубликован в "Российской газете" 31 июля 2004 г. и вступил в силу с 1 февраля 2005 г. Такой продолжительный временной интервал был обусловлен тем, что для реализации большинства нормативных положений Закона требовался определенный подготовительный период, поскольку это связано с существенными изменениями в регулировании отношений в сфере гражданской службы. Частью 1 комментируемой статьи общий подготовительный период определялся продолжительностью шесть месяцев. Одновременно здесь была сделана оговорка, согласно которой для вступления в силу ч. 2 ст. 17 и ст. 50, 51 и 55 предусмотрен неопределенный срок, истечение которого обусловлено необходимостью принятия соответствующих нормативных правовых актов.

2. На неопределенный срок отложено вступление в силу ч. 2 ст. 17 "Запреты, связанные с гражданской службой" Закона, которая предусматривает обязанность каждого гражданского служащего, владеющего ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), в тех случаях, когда владение этими бумагами может привести к конфликту интересов, передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с ГК.

Предписание ч. 2 ст. 17 Закона вступит в силу после того, как законодатель определит организацию, уполномоченную осуществлять доверительное управление принадлежащими гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций).

Согласно ст. 1015 ГК доверительным управляющим может быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением государственного унитарного предприятия. В случаях когда доверительное управление имуществом осуществляется по основаниям, предусмотренным законом, доверительным управляющим может быть гражданин, не являющийся предпринимателем, или некоммерческая организация, за исключением учреждения. Доверительным управляющим в силу прямого указания Закона (ч. 2 ст. 1015 ГК) не может быть государственный орган или орган местного самоуправления. Доверительный управляющий не может быть выгодоприобретателем по договору доверительного управления имуществом. Особенности доверительного управления ценными бумагами определяются ст. 5 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (в ред. от 28 декабря 2002 г.) <1>.

<1> СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918; 2002. N 52 (ч. 2). Ст. 5141.

3. Частью 3 комментируемой статьи предусматривается вступление в силу норм об оплате труда и мерах поощрения гражданских служащих после принятия соответствующих нормативных правовых актов на федеральном уровне. Такого рода актами явились Указы Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 и 764, с принятием которых в отношении федеральных гражданских служащих одновременно вступили в силу положения ст. 50 "Оплата труда гражданского служащего" и ст. 51 "Фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа", а также ст. 55 "Поощрения и награждения за гражданскую службу".

4. В отношении гражданских служащих каждого из субъектов РФ указанные статьи Закона вступают в силу в том порядке, какой будет установлен их собственным законодательством. Практика показывает, что это происходит аналогично федеральному порядку, т.е. одновременно с принятием соответствующих законов и иных нормативных правовых актов данного уровня об оплате труда гражданского служащего субъекта РФ и формированием фонда оплаты труда гражданских служащих субъекта РФ. При принятии соответствующих законов и нормативных

правовых актов об оплате труда гражданских служащих субъекты РФ должны учитывать положения, изложенные в ст. 50, 51 и 55 Закона.

5. Часть 5 комментируемой статьи предусматривает, что до вступления в силу нормативных правовых актов, устанавливающих денежное содержание гражданских служащих, в отношении них применяются ранее определенные условия выплаты денежного содержания государственных служащих, признаваемых отныне гражданскими служащими, на день вступления в силу Закона.

До вступления в силу Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763 вопросы выплаты денежного содержания, должностных окладов, установленных надбавок регламентировались различными нормативными правовыми актами: Указами Президента РФ от 23 сентября 2003 г. N 1117 "О повышении денежного вознаграждения лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы, и денежного содержания федеральных государственных служащих"; от 9 апреля 1997 г. N 310 "О денежном содержании федеральных государственных служащих" и другими, которые в настоящее время утратили силу. Перечень утративших силу Указов Президента РФ содержится в приложении N 4 к Указу Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763.

6. В ч. 6 комментируемой статьи устанавливается, что до образования органа управления государственной службой его задачи и функции выполняются государственными органами в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Сложившаяся в настоящее время на федеральном уровне административная практика свидетельствует о рассредоточении управленческих функций в сфере гражданской службы по компетенции государственных органов. На федеральном уровне в настоящее время такой орган не образован. Отдельные функции координации и управления в сфере гражданской службы выполняются некоторыми федеральными органами государственной власти.

В структуре Администрации Президента РФ создано Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, Положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. N 727. К его основным полномочиям относятся: содействие Президенту РФ в пределах своих полномочий в определении основных направлений реформирования и развития государственной службы РФ, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по этим вопросам. При этом вопросы, касающиеся гражданской службы, здесь не выделяются.

В системе федеральных органов исполнительной власти функция осуществления государственной политики и правового регулирования гражданской службы закреплена за Минздравсоцразвития России, в структуре которого функционирует Департамент трудовых отношений и государственной гражданской службы. Вопросы политики в области оплаты труда гражданских служащих отнесены к компетенции Министерства финансов РФ. Наряду с этим действуют ведомственные квазиорганы по управлению государственной службой, поскольку согласно ряду указов Президента РФ функции органа по управлению государственной службой до его образования выполняют непосредственно сами федеральные государственные органы (например, в части вопросов формирования комиссий по проведению конкурсов на замещение должностных вакансий, аттестаций, квалификационных экзаменов).

Административная практика регионального управления, напротив, позволяет наблюдать общую тенденцию формирования специализированных органов, ведающих вопросами гражданской службы, при разнообразии подходов к их организационно-правовым формам и полномочиям. В субъектах РФ создаются специальные органы по управлению гражданской службой, наделяемые собственными полномочиями. Нормативные правовые акты по этому вопросу на сегодняшний день приняты в 19 субъектах РФ. В некоторых субъектах (Республика Башкортостан, Амурская область и др.) указанные органы созданы в виде комиссий (советов), в других - как структурные подразделения органов государственной власти (Вологодская область, г. Москва и др.). Нередко подобные органы ведают вопросами управления гражданской и муниципальной службой (Московская область и др.). В Ростовской области Областным законом от 21 декабря 2005 г. образовано Ведомство по управлению государственной гражданской службой.

7. Часть 7 комментируемой статьи устанавливает гарантии для гражданских служащих в сфере оплаты их труда; в частности, денежное содержание в соответствии с данным Законом не может быть меньше того, которое гражданский служащий получал на день вступления в силу данного Закона. Это требование реализовано в Указе Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763. Данным Указом установлены размеры месячных окладов федеральных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной гражданской службы и ежемесячного денежного поощрения (приложение N 1 к Указу), а также в соответствии с присвоенными им классными чинами гражданской службы РФ (приложение N 2 к Указу).

Представителю нанимателя предоставлено право за лицами, замещавшими государственные должности федеральной государственной службы и переназначенными с их согласия в соответствии с п. 12 Указа Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 на должность федеральной гражданской службы с меньшими должностными окладами в том же или другом

федеральном государственном органе, сохранять должностные оклады, установленные им на дату вступления в силу Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. N 763, т.е. с 1 августа 2006 г. на все время их работы в новой должности в пределах установленного фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих соответствующего федерального государственного органа. Названным лицам выплачиваются сохраненные должностные оклады впредь до возникновения у них права на получение должностного оклада большего размера вследствие его увеличения (индексации) в установленном порядке либо назначения их на должность федеральной гражданской службы с более высоким должностным окладом.

8. Часть 8 комментируемой статьи предусматривает замену установленных ст. 7 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" квалификационных разрядов на классные чины, установленные ст. 11 Закона N 79-ФЗ. Присвоенные федеральным государственным служащим квалификационные разряды считаются равно соответствующими классным чинам гражданской службы. Обладание ранее присвоенным квалификационным разрядом государственной службы имеет для гражданского служащего равные юридические последствия относительно присваиваемых вновь классных чинов гражданской службы.

В соответствии с Указом Президента РФ приравнивание производится по таблице соответствия квалификационных разрядов классным чинам, которая выглядит следующим образом:

Группы должностей	Квалификационные разряды в соответствии с Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации"	Классные чины в соответствии с Законом N 79-ФЗ
Высшие	Действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса	Действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса
Главные	Государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса	Государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса
Ведущие	Советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса	Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса
Старшие	Советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса	Референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса
Младшие	Референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса	Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса

9. Часть 9 комментируемой статьи определяет, что в стаж гражданской службы для назначения ежемесячных надбавок к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, для предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, для поощрения за гражданскую службу засчитываются периоды работы, которые были включены в установленный стаж до вступления в силу Закона.

Порядок исчисления стажа гражданской службы РФ и зачета в него иных периодов замещения должностей устанавливается указом Президента РФ. До вступления в силу соответствующего указа Президента РФ право принимать нормативные правовые акты в порядке подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим и определения соответствия должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы, предоставлено Минздравсоцразвития России (см. Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321).

10 - 11. Переходными положениями ч. 10 - 11 комментируемой статьи подтверждаются существенно значимые социально ориентированные гарантии, которыми гражданские служащие пользовались до изменений, произошедших после принятия новейшего законодательства.

Предусмотрено, что условия медицинского, санаторно-курортного обслуживания федеральных гражданских служащих и пенсионного обеспечения гражданских служащих РФ и членов их семей, в том числе после выхода гражданских служащих на пенсию за выслугу лет, сохраняются и до принятия новых нормативных правовых актов регламентируются действующими правовыми актами (например, Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ, Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и др.).

Статья 72. Признание утратившими силу отдельных законодательных актов

Комментарий к статье 72

Комментируемая статья признает утратившими силу с 1 февраля 2005 г. следующие законодательные акты: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации"; Федеральный закон от 18 февраля 1999 г. N 35-ФЗ "О внесении изменения в статью 6 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации"; ст. 1 Федерального закона от 7 ноября 2000 г. N 135-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации".

1. До 1 февраля 2005 г. правовое регулирование гражданской службы, которая, не имея собственного наименования, была поглощена термином "государственная служба", осуществлялось в соответствии с Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации". Закон N 79-ФЗ как специальный нормативный правовой акт более детально и исчерпывающе устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы гражданской службы РФ, опираясь на общие нормы о государственной службе Закона N 58-ФЗ.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" устанавливал правовые основы организации государственной службы и основы правового положения государственных служащих РФ, являясь рамочным законодательным актом общего действия. Предметом регулирования Закона N 79-ФЗ являются совершенно иные отношения: исключительно связанные с поступлением на гражданскую службу РФ, ее прохождением и прекращением, а также с более детальным определением правового положения (статуса) федерального гражданского служащего и гражданского служащего субъекта РФ (см. комментарий к ст. 2).

2. В связи с признанием утратившим силу Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" признаются утратившими силу и законы, которыми в него вносились изменения и дополнения. Федеральным законом от 18 февраля 1999 г. N 35-ФЗ вносились изменения в подп. 2 п. 4 ст. 6 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", которая была посвящена классификации государственных должностей государственной службы.

3. Статья 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации" отменена как статья о внесении изменений и дополнений в отмененный Закон. Указанной статьей Федеральный закон "Об основах государственной службы РФ" дополнялся новой нормой (ст. 12.1 "Обязательная государственная дактилоскопическая регистрация государственных служащих"), согласно которой государственные служащие органов исполнительной власти, занимающие государственные должности, перечень которых определяется Правительством РФ, подлежали обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с законодательством РФ. Данный Перечень был утвержден Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. N 386.

Часть 5 ст. 15 Закона N 79-ФЗ устанавливает обязательность государственной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом (см. комментарий к ст. 15). Следовательно, проведение такой регистрации должно производиться в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 1998 г. N 128-ФЗ "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации".

Статья 73. Применение законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Комментарий к статье 73

Далеко не все вопросы, связанные с предметом регулирования Закона (отношениями, связанными с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, а также с

определением правового положения (статуса) федеральных гражданских служащих и гражданских служащих субъектов РФ), урегулированы им напрямую.

Комментируемая статья перебрасывает "мостик" в российское трудовое законодательство, фиксируя весьма важное положение о возможности субсидиарного, т.е. дополнительного и вместе с тем вспомогательного применения норм трудового права к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной непосредственно самим Законом. Правоприменительное понимание данной нормы означает, что в тех случаях, когда какие-то аспекты функционирования гражданской службы в сфере взаимоотношений между гражданским служащим и представителем нанимателя не находят своего отражения в Законе N 79-ФЗ, принятых на его основе указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и иных нормативных правовых актах, а в трудовом законодательстве имеются нормы, обеспечивающие регулирование данных вопросов, следует применять нормы трудового права.

В качестве примера можно привести правовое регулирование предоставления гражданским служащим гарантий и компенсаций, предусмотренных нормами трудового законодательства (командировки, разъездной характер работы, совмещение работы с обучением и др.). Если в государственном органе функционируют первичные профсоюзные организации, то вопросы взаимодействия с ними представителя нанимателя также составляют предмет трудового права (в том числе проведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров). Вопросы материальной ответственности сторон служебного контракта, порядок соблюдения требований охраны труда не находят даже упоминания в Законе N 79-ФЗ. То же самое следует сказать и об особенностях регулирования труда женщин и лиц с семейными обязанностями, гражданских служащих, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и др.

Следует иметь в виду, что значительная часть отношений в сфере наемного труда, к которому относятся и отношения в сфере гражданской службы, регулируется на уровне локальных нормативных актов, т.е. актов, принимаемых конкретным представителем нанимателя (в трудовом праве - работодателем), и отражает специфику этих отношений на данном уровне - в конкретном государственном органе.

Необходимо отметить, что в 2006 г. в ТК были внесены значительные изменения, которые необходимо учитывать при его применении к гражданским служащим. В это же время были признаны утратившими силу Закон РФ от 11 марта 1992 г. N 2490-1 "О коллективных договорах и соглашениях", Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 175-ФЗ "О порядке разрешения коллективных трудовых споров", Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N 181-ФЗ "Об основах охраны труда в Российской Федерации".

Трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Общеюридические аспекты разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов по вопросам, отнесенным к их совместному ведению, определены Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Термин "совместное ведение" означает возможность разработки и принятия законов и иных актов по определенному Конституцией РФ кругу вопросов самостоятельно - как Российской Федерацией, так и ее субъектами. При этом должна соблюдаться иерархия этих актов, основанная на приоритете Конституции РФ и федеральных законов. Статья 5 ТК фиксирует иерархию нормативных правовых источников трудового права, распределяя их по ее "этажам", выстраивая соподчиненность трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Весьма важным является положение, закрепляющее приоритет ТК перед иными федеральными законами и законами субъектов РФ. В случае противоречий между ТК и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется ТК. Это важная юридическая гарантия, направленная на противодействие попыткам "легализовать" и скрыто "протасить" какие-либо нормы, не соответствующие принципам правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ним отношений, мимо ТК.

Если вновь принятый федеральный закон, содержащий нормы трудового права, противоречит ТК, то он применяется при условии внесения соответствующих изменений в ТК.

Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ в ч. 9 ст. 5 ТК внесено важное уточнение, касающееся актов, принимаемых субъектами РФ. В прежней редакции ТК законы субъектов РФ (как и все иные нормативные акты, принимаемые на этом уровне) обладали меньшей юридической силой, нежели указы Президента РФ и другие подзаконные нормативные акты, включая постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Теперь законы субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить лишь ТК и иным федеральным законам. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, как и прежде, не должны противоречить ТК, иным

федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

Следует также иметь в виду, что в связи с вопросами, возникшими у судов при применении ТК, Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление от 17 марта 2004 г. N 2, в котором в целях обеспечения правильного применения положений ТК при разрешении трудовых споров дал разъяснения, учитывающие материалы обобщений судебной практики. Многие положения данного Постановления закреплены в нормах Федерального закона от 30 июня 2006 г. N 90-ФЗ. Кроме того, их следует учитывать в случае возникновения конфликтов между гражданскими служащими и представителями нанимателя, потому что в случае рассмотрения данных конфликтов в судах последние будут руководствоваться указанным Постановлением Пленума Верховного Суда РФ.

Статья 74. Применение законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 74

Установленным комментируемой статьей правилом закрепляется приоритет Закона N 79-ФЗ в системе нормативных правовых актов о государственной службе по всем вопросам, относящимся к предмету регулирования гражданской службы. В связи с его вступлением в силу все федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ о государственной службе должны быть приведены в соответствие с ним. Суть заложенного здесь правила в том, чтобы обеспечить преемственность правового регулирования отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере государственной службы в связи с конституированием института гражданской службы самостоятельным видом в ее системе. При этом Закон является специальным законом, сила которого по отношению ко всем иным федеральным законам относительно регулирования вопросов гражданской службы имеет более высокое юридическое значение.

По состоянию на 1 февраля 2005 г. на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ была сформирована значительная по объему и сложная по структуре и содержанию система нормативных правовых актов о государственной службе. Во многих из них понятие "государственная служба" использовано безотносительно проведенного Законом N 58-ФЗ видового деления, вследствие чего под этим понятием нередко подразумевается гражданская служба. По этим и другим причинам большая часть из них подлежит отмене или изменению. До тех пор, пока эта работа не завершена, нормативные правовые акты могут применяться лишь в том случае, если не противоречат Закону N 79-ФЗ. Вопрос о том, противоречит какой-либо законодательный, иной нормативный правовой акт или какие-либо их положения Закону N 79-ФЗ или его отдельным положениям и в какой мере, должен решаться правоприменителем в каждом конкретном случае. В тех случаях, когда в правоприменительной практике возникают сомнения в компетентном истолковании отдельных положений законодательства о гражданской службе имеется возможность обратиться в Минздравсоцразвития России как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный давать официальные разъяснения по вопросам применения законодательства о гражданской службе и трудовых отношениях. Такие разъяснения даются по запросам государственных органов и должностных лиц, обращениям организаций и граждан. Рассмотрение и подготовка ответов на соответствующие запросы государственных органов и должностных лиц, равно как и на обращения граждан и организаций, поступающие в адрес Минздравсоцразвития России, осуществляются в порядке, установленном п. 10.1 и 11.5 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30 (в ред. от 11 ноября 2005 г.) <1>, и п. 11.1 и 12.4 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 <2>, а также законодательством об обращениях граждан.

<1> СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305, N 47. Ст. 4933.

<2> СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3233.

В целях приведения в соответствие законодательства и соблюдения требований юридико-технических правил, а также единообразного применения нормативно-правовой терминологии Минздравсоцразвития России подготовлен проект Федерального закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ в связи с вступлением в силу Закона N 79-ФЗ. Его принятие, разумеется, не завершит процесс совершенствования законодательства. Он будет продолжаться и впредь. Однако вплоть до окончательного приведения всех иных нормативных правовых актов в соответствие с Законом N 79-ФЗ будет действовать правило комментируемой статьи.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Статистические показатели о динамике численности и оплате труда государственных гражданских служащих (по данным Росстата)

1.1. Показатели численности

Ежегодно Федеральная служба государственной статистики (Росстат) проводит статистические наблюдения по формам N 1-ГС "Сведения о составе работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию и оплате их труда" и N 2-ГС "Сведения о дополнительном профессиональном образовании работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы". Статистический инструментарий для организации статистического наблюдения по приведенным формам утверждается постановлением Росстата.

Далее приведен анализ численности работников федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ (данные Росстата за 2003 - 2006 гг.).

Общая численность работников, занятых в органах государственной власти и местного самоуправления на начало 2007 г., составила 1577,2 тыс. человек и увеличилась за 2006 г. на 115,2 тыс. человек, или на 7,3%.

В федеральных органах государственной власти на начало 2007 г. было занято 828,5 тыс. человек, их численность увеличилась по сравнению с 2006 г. на 56,6 тыс. человек (на 8,1%). Наибольший прирост численности работников в 2006 г. был отмечен в органах исполнительной власти - на 9,5%. В органах судебной власти и прокуратуры прирост составил 3,1% (в основном на региональном уровне), в органах законодательной власти численность работников осталась почти на уровне 2005 г. (снижение на 0,2%).

В федеральных органах исполнительной власти численность работников возросла за год на 56,6 тыс. человек и составила 649,1 тыс. человек, в том числе в центральном аппарате - на 1,3 тыс. человек (на 4,2%), на региональном уровне - на 55,2 тыс. человек (на 9,8%).

Средний уровень оплаты труда одного работника центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти составил 24143 руб. в месяц (данные Росстата на 29 марта 2007 г.).

На 1 января 2005 г. государственные должности замещали - 4,6%, должности гражданской службы - 95,4%, из них руководители - 16,2%, помощники (советники) - 2,4%, специалисты - 63,3%, обеспечивающие специалисты - 13,6%.

На 1 января 2005 г. и на 1 сентября 2003 г. государственные должности и должности гражданской службы замещали лица в возрасте:

	До 30 лет	30 - 39 лет	40 - 49 лет	50 - 59 лет	60 - 65 лет	Свыше 65
2005	192178	167974	187242	130200	5601	1007
2003	184131	163836	189983	121544	7358	

	до 30 лет	30 - 39 лет	40 - 49 лет	50 - 59 лет	60 - 65 лет	Свыше 65
2005	28,1%	24,6%	27,4%	19%	0,8%	0,1%
2003	27,6%	24,6%	28,5%	18,2%	1,1%	

В 2003 и 2005 гг. средний возраст гражданского служащего - 39 лет.

В течение 10 лет со своих постов уйдут более 19% госслужащих, занимающих ключевые должности, а высококвалифицированные специалисты среднего возраста, их адекватная замена, составляют 27,4%, т.е. существует кадровый резерв.

Численность работников в возрасте свыше 65 лет составляет 0,1%, таким образом ограничение пребывания на гражданской службе по возрасту - 65 лет, установленное ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, никак не повлияет на кадровый состав гражданских служащих.

Укомплектованность кадрового состава гражданской службы на 1 января 2005 г. составила 93,6%, на 1 сентября 2003 г. - 93,7%.

Работники, замещающие государственные должности и должности гражданской службы, имели стаж работы в государственных органах на 1 января 2005 г. и на 1 сентября 2003 г.:

	До 1 года	От 1 года до 5 лет	От 5 до 10 лет	От 10 до 15 лет	От 15 до 25 лет	Свыше 25 лет
2005	67176	175625	139399	135482	119332	47188
2003	66963	155907	160884	117247	165812	

	До 1 года	От 1 года до 5 лет	От 5 до 10 лет	От 10 до 15 лет	15 лет и выше	Свыше 25 лет
2005	9,8%	25,7%	20,4%	19,8%	17,4%	6,9%
2003	10%	23,4%	24,1%	17,6%	24,9%	

В 2003 г. наибольшее число работников имели стаж 15 лет и выше, наименьшее - до 1 года, а в 2005 г. наибольшее число работников имели стаж от 1 года до 5 лет, наименьшее - свыше 25 лет.

Состав работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы в Российской Федерации, по уровню образования отражен в таблице:

	Имели профессиональное образование		Не имели профессионального образования
	Высшее	Среднее	
2004	471877	107782	17398
2003	521679	122618	22516

	Имели профессиональное образование		Не имели профессионального образования
	Высшее	Среднее	
2004	79%	18,1%	2,9%
2003	78,2%	18,4%	3,4%

В 2005 г. в федеральных государственных органах получили дополнительное профессиональное образование - 85651 человек (11,2% от общего числа работников), что на 11397 человек больше по сравнению с 2004 г., но на 2,9% меньше за счет большего увеличения численности работников.

	2005	2004	2003
Получили дополнительное профессиональное образование	85651	74254	78394
В % от численности работников, замещавших государственные должности и должности гражданской службы, по соответствующей ветви власти и уровню управления	15,2%	18,1%	17,8%

Число работников, получивших дополнительное профессиональное образование по направлениям образования, представлено в таблице:

	Управленческое	Правовое	Организационно-экономическое	Планово-финансовое	Информационно-аналитическое	Другие
2005	8931	17780	24191	7460	14289	13000
2004	6610	14706	15948	3474	22436	11080
2003	7496	22999	7424	14772	11183	14520

	Управленческое	Правовое	Организационно-экономическое	Планово-финансовое	Информационно-аналитическое	Другие
2005	10,4%	20,8%	28,2%	8,7%	16,7%	15,2%
2004	8,9%	19,8%	21,5%	4,7%	30,2%	14,9%
2003	9,6%	29,3%	9,5%	18,8%	14,3%	18,5%

В 2005 г. наиболее востребованными среди гражданских служащих являлись организационно-экономическое (28,2%), правовое (20,8%) и информационно-аналитическое (16,7%) направления дополнительного профессионального образования. В 2004 г. наибольшее количество получили

информационно-аналитическое образование - 30,2%, организационно-экономическое - 21,5%, правовое - 19,8%. В 2003 г. наблюдались иные тенденции: правовое - 29,3%, планово-финансовое - 18,8%, другие - 18,5%.

1.2. Показатели оплаты труда

В январе - феврале 2007 г. средний уровень оплаты труда одного работника центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти <1> составил 24143 руб. (141,4% - к январю - февралю 2006 г.), в том числе в феврале - 25357 руб. (143,2% - к февралю 2006 г.).

<1> Без МВД России, Минобороны России, ФСТЭК России, СВР России, ФСБ России, ФСО России, ГУСП, Управления делами Президента РФ, Администрации Президента РФ.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти (по их отчетным данным) составила:

	2007 г., руб.		В % к 2006 г.		Среднесписочная численность работников в январе - феврале 2007 г., человек	Справочно- установленная предельная численность работников, единиц
	Январь - февраль	Февраль	К январю - февралю	К февралю		
Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ						
ФМС России	22 263	24 150	136,5	135,6	399	449
МЧС России	24 798	23 587	112,0	106,2	526	575
МИД России	33 383	35 968	147,2	130,0	3 220	3 278
ФСВТС России	18 452	19 091	134,2	141,8	101	
Рособоронзаказ	22 621	23 287	137,7	138,2	142	
Спецстрой России	19 121	18 069	141,5	131,2	154	
Минюст России	19 127	20 755	154,7	165,1	671 <1>	590
ФСИН России	27 335	26 486	116,7	107,5	637	745
Росрегистрация	25 385	33 950	170,3	в 2,3 раза	340	419
ФССП России	32 523	38 676	160,3	183,3	337	365
ГФС России	36 167	43 121	118,0	118,1	102	115
ФСКН России	34 770	25 048	159,8	141,8	1 125	1 400
Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам						

Минздравсоцразвития России	26 154	29 345	157,3	161,7	490	567
Роспотребнадзор	22 857	26 821	162,9	186,5	150	165
Росздравнадзор	20 788	21 614	131,6	126,3	125	131
Роструд	21 335	22 934	158,7	167,0	188	222
Росздрав	23 421	27 596	162,7	174,1	187	230
ФМБА России	30 902	29 449	165,1	144,4	153	230
Минкультуры России	26 454	28 156	155,8	165,4	186	195
Росохранкультура	20 526	21 095	138,1	147,3	95	105
Росархив	17 339	17 099	135,4	139,0	71	71
Роскультура	22 965	25 518	144,3	137,5	192	204
Роспечать	26 381	27 219	164,8	164,5	174	222
Минобрнауки	21 069	21 382	136,4	134,7	325	380
Роспатент	20 401	19 773	129,4	114,6	65	85
Рособрнадзор	18 133	18 124	135,6	136,0	161	161
Роснаука	19 129	19 402	135,1	136,2	178	200
Рособразования	27 265	36 573	182,7	в 2,1 раза	302	375
МПР России	21 726	22 585	147,8	150,3	316	370
Росприроднадзор	20 599	20 982	111,4	98,6	105	110
Росводресурсы	19 769	18 769	130,4	132,9	104	140
Рослесхоз	20 566	21 014	132,9	123,7	119	150
Роснедра	20 647	21 126	142,5	143,7	120	130
Минпромэнерго России	24 954	27 213	163,4	176,8	654	825
Роспром	21 048	21 056	150,2	151,3	445	495
Ростехрегулирование	20 623	21 663	139,9	151,4	144	160
Росэнерго	20 184	20 051	151,0	140,3	200	220
Минрегион России	22 108	25 729	119,6	115,1	299	352
Росстрой	18 738	18 958	137,4	137,8	170	183
Минсельхоз России	23 540	26 129	154,4	151,2	617	742
Россельхознадзор	21 876	24 140	139,0	150,2	138	155
Росрыболовство	20 906	21 622	152,9	150,2	144	150
Минтранс России	25 973	30 156	152,0	153,2	467	521
Ространснадзор	16 929	16 654	124,3	120,0	264	290
Росавиация	20 463	21 198	145,8	143,9	96	122
Росавтодор	25 323	28 379	161,5	171,7	216	254

Росжелдор	18 381	18 157	136,2	132,3	101	113
Росморречфлот	18 572	19 875	145,1	154,1	183	204
Роскартография	20 726	20 020	144,6	141,7	82	92
Минформсвязи России	22 189	21 334	133,5	119,6	243	275
Россвязьнадзор	26 002	25 915	160,4	155,5	84	104
Росинформтехнологии	19 519	20 284	127,6	132,9	99	127
Россвязь	20 835	20 484	123,7	117,0	96	112
Минфин России	21 510	22 714	142,7	146,8	1 110	1 231
ФНС России	23 521	28 734	140,1	142,7	879	1 163
Росстрахнадзор	23 705	25 032	130,2	156,0	128	150
Росфиннадзор	20 172	19 015	136,3	139,1	225	370
Росфинмониторинг	26 451	30 957	129,0	121,2	318	350
Казначейство России	21 291	23 932	149,0	157,7	356	441
Минэкономразвития России	19 998	20 045	141,1	148,9	1 794	2 049
Росрезерв	19 050	18 390	109,4	87,3	300	350
Роснедвижимость	20 375	19 374	145,1	137,5	267	382
Росимущество	15 677	15 832	128,9	132,5	466	530
РосОЭЗ	20 628	22 130	67,2	66,5	141	185
Федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ						
Федеральная антимонопольная служба	19 862	21 755	140,6	142,2	336	420
Федеральная аэронавигационная служба <2>	29 387	29 700	-	-	215	264
ФАС России	20 159	21 452	139,2	144,7	262	527
Росгидромет	21 039	22 145	144,8	141,8	130	140
Росстат	20 650	24 612	150,6	176,4	525	572
ФСФР России	18 181	19 015	146,6	1 48,3	261	356
Ростехнадзор	22 069	24 008	154,2	171,1	366	405
ФТС России	22 065	22 064	128,3	133,2	1 597	1 882
Росатом	24 918	28 995	178,5	в 2,1 раза	463	500
Роскосмос	23 892	25 487	186,8	191,6	187	210
Ростуризм	22 013	19 920	149,3	146,7	75	92

Росспорт	18 699	17 997	128,5	121,5	168	189
Федеральные органы законодательной, судебной власти и прокуратуры, другие государственные органы						
Совет Федерации	43 668	50 537	132,8	139,2	1 383	
Государственная Дума	44 048	49 068	135,8	142,1	2 755	
Конституционный Суд	43 875	50 737	141,3	161,4	312	
Верховный Суд	57 859	66 524	143,4	147,3	959	
Судебный департамент при Верховном Суде	22 718	24 185	142,9	146,5	386	
Высший Арбитражный Суд	31 055	32 478	92,0	73,3	449	
Генеральная прокуратура	33 633	38 141	145,9	161,7	1 638	
Счетная палата	50 234	51 328	128,5	130,7	1 125	
Центральная избирательная комиссия	40 749	47 330	136,8	135,5	205	
Аппарат Уполномоченного по правам человека	24 373	25 149	118,9	125,7	186	

<1> Включая Управление эксплуатации Департамента ресурсного обеспечения.

<2> В соответствующем отчетном периоде предыдущего года находилась в стадии организации.

Приложение 2

Перечень нормативных правовых актов Президента РФ
и Правительства РФ, принятых в развитие
Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ

N п/п	Название документа	Дата принятия	Номер
I. Указы Президента РФ			
1.	Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы	6 июня 2007 г.	722
2.	О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов	3 марта 2007 г.	269
3.	О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации	28 декабря 2006 г.	1474
4.	О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу	25 июля 2006 г.	765
5.	О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации	25 июля 2006 г.	764
6.	О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих	25 июля 2006 г.	763
7.	О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы	31 декабря 2005 г.	1574
8.	О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих	27 сентября 2005 г.	1131
9.	О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих	18 июля 2005 г.	813
10.	Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела	30 мая 2005 г.	609
11.	О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации	16 февраля 2005 г.	159
12.	О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим	1 февраля 2005 г.	113
13.	О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации	1 февраля 2005 г.	112

14.	О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)	1 февраля 2005 г.	111
15.	О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации	1 февраля 2005 г.	110
II. Постановления Правительства РФ			
16.	Об оплате труда работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы	24 марта 2007 г.	176
17.	О возложении полномочий представителя нанимателя по заключению служебных контрактов о прохождении федеральной государственной гражданской службы с лицами, назначенными на должность и освобождаемыми от должности Правительством Российской Федерации, и решению иных вопросов, связанных с прохождением ими федеральной государственной гражданской службы	21 апреля 2006 г.	230
18.	О повышении с 1 сентября 2005 г. должностных окладов работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов	30 сентября 2005 г.	592
19.	О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, а также комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых федеральными государственными органами	12 августа 2005 г.	509
III. Распоряжение Правительства РФ			
20.	Об утверждении формы анкеты для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации	26 мая 2005 г.	667-р

Приложение 3

Перечень нормативных правовых актов, разрабатываемых
во исполнение Закона N 79-ФЗ

N п/п	Название документа	Исполнители
I. Проекты федеральных законов		
1.	О медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Минюст России МВД России Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
2.	Об обязательном страховании государственных служащих	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Минюст России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
3.	О государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей	Минздравсоцразвития России - созыв Минобороны России МВД России Минфин России Минэкономразвития России Минюст России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
4.	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с принятием Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации")	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Минюст России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
II. Проекты указов Президента РФ		
5.	О порядке исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации и зачета в него иных периодов замещения должностей	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Минюст России

6.	Об обеспечении транспортного обслуживания федеральных государственных гражданских служащих, а также о компенсации за использование личного транспорта в служебных целях и о возмещении расходов, связанных с его использованием	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Управление делами Президента РФ Минюст России
7.	О перечне должностей государственной гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, при назначении на которые конкурс может не проводиться	Минэкономразвития России - созыв Минфин России МВД России ФСБ России Минюст России
8.	О представлении сведений о полученных федеральным государственным гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, и обязательствах имущественного характера	Минфин России - созыв Минздравсоцразвития России Минэкономразвития России Минюст России
9.	О подготовке кадров для государственной гражданской службы Российской Федерации по договорам на обучение	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Минобрнауки России Минюст России
10.	О показателях эффективности и результативности деятельности государственного органа и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных служащих, замещающих отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и порядок оплаты их труда в зависимости от указанных показателей	Минэкономразвития России - созыв Минфин России Минздравсоцразвития России Минюст России
11.	Вопросы федерального государственного органа по управлению государственной службой	Минэкономразвития России - созыв Минфин России Минздравсоцразвития России Минюст России

12.	О соотношении классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских званий и специальных званий правоохранительной службы	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минобороны России МВД России ФСБ России Минюст России
13.	О порядке ведения Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минюст России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
14.	О порядке ведения Сводного реестра должностей государственной гражданской службы Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минюст России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
15.	Об утверждении Положения о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минэкономразвития России Минюст России
16.	О соотношении классных чинов федеральной государственной гражданской службы и классных чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России
17.	О соотношении должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России
18.	О порядке рассмотрения вопросов, связанных с обеспечением соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, требований к служебному поведению и урегулированием ситуаций, когда личная заинтересованность указанных гражданских служащих влияет или может повлиять на объективное исполнение ими должностных (служебных) обязанностей	Минэкономразвития России - созыв Минздравсоцразвития России Минфин России Минюст России
III. Проекты постановлений Правительства РФ		

19.	О порядке и условиях предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска федеральным государственным гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России
20.	О порядке и условиях получения федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения	Минздравсоцразвития России - созыв Минэкономразвития России Минфин России Минюст России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти
21.	О порядке и условиях возмещения расходов, связанных с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе федерального государственного гражданского служащего в другой федеральный государственный орган	Минфин России - созыв Минздравсоцразвития России Минэкономразвития России Минюст России
22.	О показателях эффективности и результативности деятельности федерального органа исполнительной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих отдельные должности федеральной государственной гражданской службы	Минэкономразвития России - созыв Минфин России Минздравсоцразвития России Минюст России
23.	О порядке прохождения диспансеризации, перечне заболеваний, препятствующих поступлению или прохождению государственной гражданской службы, а также санаторно-курортном обслуживании федеральных государственных гражданских служащих	Минздравсоцразвития России - созыв Минэкономразвития России Минюст России
24.	Об обеспечении федеральных государственных гражданских служащих служебным жильем	Минздравсоцразвития России - созыв Управление делами Президента РФ Минфин России
25.	О порядке исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России

26.	О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России
27.	Об экономических нормативах стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке федеральных государственных гражданских служащих	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России
28.	О минимальном размере ежегодных отчислений (в процентах) на научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих от объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России
29.	О государственных требованиях к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России
30.	О положении о стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России
31.	О положении о программе государственного органа по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Российской Федерации и примерной форме программы	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России

32.	О примерной форме государственного контракта на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих	Минздравсоцразвития России - созыв Минфин России Минюст России Минэкономразвития России Минобрнауки России
IV. Разное		
33.	Утверждаемый Президентом Российской Федерации Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы, замещение которых дает право пользования залами официальных лиц и делегаций, организуемых в составе железнодорожных и автомобильных вокзалов, морских и речных портов, аэропортов, открытых для международных сообщений	Минтранс России - созыв Минздравсоцразвития России Минфин России Управление делами Президента РФ

Образцы документов,
заполняемых на государственной гражданской службе

4.1. Образцы документов, заполняемых при поступлении
на государственную гражданскую службу

Утверждена
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 26 мая 2005 г. N 667-р <1>

<1> СЗ РФ. 2005. N 22. Ст. 2192.

(форма)

АНКЕТА <1>

<1> Не приводится.

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 15 мая 1997 г. N 484 <1>

<1> СЗ РФ. 1997. N 20. Ст. 2239.

ДЕКЛАРАЦИЯ
О ДОХОДАХ ГРАЖДАНИНА И ИМУЩЕСТВЕ, ПРИНАДЛЕЖАЩЕМ
ЕМУ НА ПРАВЕ СОБСТВЕННОСТИ <1>

<1> Не приводится.

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 15 мая 1997 г. N 484

СПРАВКА
О СОБЛЮДЕНИИ ГРАЖДАНИНОМ ОГРАНИЧЕНИЙ,
СВЯЗАННЫХ С ЗАМЕЩЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛЖНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛЖНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ <1>

<1> Не приводится.

СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ
о прохождении государственной гражданской службы
Российской Федерации и замещении должности государственной
гражданской службы Российской Федерации

Представитель нанимателя в лице _____
(аппарата государственного органа,

либо лица, замещающего государственную должность
_____,
Российской Федерации, либо представитель)

действующий на основании _____

(вид документа, определяющего статус _____)

руководителя государственного органа (аппарата государственного органа), _____

либо лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, _____

либо представитель, дата и номер этого документа) _____

с одной стороны, и гражданин Российской Федерации (федеральный государственный гражданский служащий Российской Федерации) _____

(Ф.И.О) _____

именуемый в дальнейшем Гражданский служащий, с другой стороны, заключили на основе приказа _____

(наименование таможенного органа) _____

от _____ N _____ настоящий служебный контракт о нижеследующем:

I. Общие положения

1. По настоящему служебному контракту Гражданский служащий берет на себя обязательства, связанные с прохождением государственной гражданской службы Российской Федерации, а Представитель нанимателя обязуется обеспечить Гражданскому служащему прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации.

2. Гражданский служащий обязуется исполнять должностные обязанности по должности _____

(наименование должности государственной гражданской _____)

службы Российской Федерации и подразделения таможенного органа) _____
учрежденной в целях обеспечения исполнения полномочий _____

(наименование _____)

таможенного органа) _____

в соответствии с прилагаемым к настоящему служебному контракту должностным регламентом государственного гражданского служащего Российской Федерации и соблюдать служебный распорядок государственного органа, а Представитель нанимателя обязуется обеспечить Гражданскому служащему замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, своевременно и в полном объеме выплачивать Гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации и настоящим служебным контрактом.

3. В Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы должность, замещаемая Гражданским служащим, отнесена к группе _____

(указать _____)

группу должностей) _____

должностей государственной гражданской службы Российской Федерации категории _____

(указать категорию должности) _____

4. Дата начала исполнения должностных обязанностей _____

(число, месяц, год) _____

II. Права и обязанности Гражданского служащего

5. Гражданский служащий имеет права, предусмотренные статьей 14 и другими положениями Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Федеральный закон), иными нормативными правовыми актами о государственной гражданской службе Российской Федерации, в том числе право расторгнуть служебный контракт и уволиться с государственной гражданской службы Российской Федерации по собственной инициативе, предупредив об этом _____

Представителя нанимателя в письменной форме за две недели.

6. Гражданский служащий обязан исполнять обязанности государственного гражданского служащего Российской Федерации, предусмотренные статьей 15 Федерального закона, в том числе соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом и другими федеральными законами.

III. Права и обязанности Представителя нанимателя

7. Представитель нанимателя имеет право:

а) требовать от Гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, возложенных на него настоящим служебным контрактом, должностным регламентом государственного гражданского служащего Российской Федерации, а также соблюдения служебного распорядка государственного органа;

б) поощрять Гражданского служащего за безупречное и эффективное исполнение должностных обязанностей;

в) привлекать Гражданского служащего к дисциплинарной ответственности в случае совершения им дисциплинарного проступка;

г) реализовывать иные права, предусмотренные Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о государственной гражданской службе Российской Федерации.

8. Представитель нанимателя обязан:

а) обеспечить Гражданскому служащему организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

б) обеспечить предоставление Гражданскому служащему государственных гарантий, установленных Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами и настоящим служебным контрактом;

в) соблюдать законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, положения нормативных актов государственного органа и условия настоящего служебного контракта;

г) исполнять иные обязанности, предусмотренные Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами о государственной гражданской службе Российской Федерации.

IV. Оплата труда

9. Гражданскому служащему устанавливается денежное содержание, которое состоит из:

месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью государственной гражданской службы Российской Федерации (должностного оклада) в размере _____ рублей в месяц;

месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином государственной гражданской службы (оклада за классный чин) в размере _____ рублей в месяц;

ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации в размере _____ процентов этого оклада;

ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы Российской Федерации в размере _____ процентов этого оклада;

ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размере _____ процентов этого оклада;

премии за выполнение особо важных и сложных заданий в соответствии с положением, утвержденным Представителем нанимателя;

ежемесячного денежного поощрения в размере _____ должностных окладов;

ежемесячного денежного поощрения в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых задач _____ должностных окладов (за исключением государственных гражданских служащих, замещающих должности в центральном аппарате Федеральной таможенной службы);

единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи;

других выплат, предусмотренных соответствующими федеральными законами и

иными нормативными правовыми актами.

V. Служебное время и время отдыха

10. Гражданскому служащему устанавливается _____
(нормальная продолжительность служебного времени, ненормированный служебный день, сокращенная продолжительность служебного времени).
11. Гражданскому служащему предоставляются:
- а) ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью _____ календарных дней;
 - б) ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации;
 - в) ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день;
 - г) ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями государственной гражданской службы Российской Федерации, в том числе в связи со службой в местностях с особыми климатическими условиями, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

VI. Срок действия служебного контракта

12. Служебный контракт заключается:
- а) на неопределенный срок;
 - б) на определенный срок (от одного года до пяти лет) _____
(указать конкретный срок служебного контракта и причину заключения срочного контракта).

VII. Условия профессиональной служебной деятельности, государственные гарантии, компенсации и льготы в связи с профессиональной служебной деятельностью

13. Гражданскому служащему обеспечиваются надлежащие организационно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей:
- _____
(оборудование служебного места средствами связи, оргтехникой, доступ к информационным системам и т.д.)
14. Гражданскому служащему предоставляются основные государственные гарантии, указанные в статье 52 Федерального закона, а при определенных условиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – дополнительные государственные гарантии, указанные в статье 53 Федерального закона.
15. Гражданскому служащему предоставляются компенсации и льготы, предусмотренные законодательством Российской Федерации за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях.

VIII. Иные условия служебного контракта

16. Гражданскому служащему устанавливается испытание на срок _____ в целях проверки его соответствия замещаемой должности государственной гражданской службы Российской Федерации.
17. Гражданский служащий подлежит обязательному страхованию, предусмотренному законодательством Российской Федерации.
18. Иные условия служебного контракта: _____.

IX. Ответственность сторон служебного контракта.
Изменение и дополнение служебного контракта.
Прекращение служебного контракта

19. Представитель нанимателя и Гражданский служащий несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

20. Запрещается требовать от Гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных настоящим служебным контрактом и должностным регламентом государственного гражданского служащего Российской Федерации.

21. Изменения и дополнения могут быть внесены в настоящий служебный контракт по соглашению сторон в следующих случаях:

а) при изменении законодательства Российской Федерации;

б) по инициативе любой из сторон настоящего служебного контракта.

При изменении Представителем нанимателя существенных условий настоящего служебного контракта Гражданский служащий уведомляется об этом в письменной форме не позднее чем за два месяца до их изменения.

22. Изменения и дополнения, вносимые в настоящий служебный контракт, оформляются в виде письменных дополнительных соглашений, которые являются неотъемлемой частью настоящего служебного контракта.

23. Настоящий служебный контракт может быть прекращен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации.

X. Разрешение споров и разногласий

24. Споры и разногласия по настоящему служебному контракту разрешаются по соглашению сторон, а в случае если согласие не достигнуто, – в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Настоящий служебный контракт составлен в двух экземплярах. Один экземпляр хранится Представителем нанимателя в личном деле Гражданского служащего, второй – у Гражданского служащего. Оба экземпляра имеют одинаковую юридическую силу.

Представитель нанимателя	Гражданский служащий
_____	_____
(наименование	(фамилия)
_____	_____
должности)	(имя)
_____	_____
(фамилия)	(отчество)
_____	_____
(имя)	_____
_____	(подпись)
(отчество)	" ____ " _____ 200_ г.
_____	_____
(подпись)	Паспорт: _____
" ____ " _____ 200_ г.	(серия, номер,
(место для печати)	_____
Адрес таможенного органа:	когда и кем выдан)
_____	Адрес: _____
_____	_____
_____	Телефон: _____

4.2. Образцы документов, заполняемых при прохождении
государственной гражданской службы

4.2.1. При приеме

Руководителю федерального
государственного органа _____

(Ф.И.О.)

от _____
(Ф.И.О., адрес полностью)

Заявление

Прошу принять меня на государственную гражданскую службу в (наименование органа государственной гражданской службы) и назначить на должность (наименование должности) отдела (наименование отдела) Департамента (наименование департамента) с окладом согласно штатному расписанию.

"__" _____ 200__ г.

Подпись

4.2.2. При назначении

Руководителю федерального
государственного органа _____

(Ф.И.О.)

Представление о назначении

(Ф.И.О.)

Вношу предложение о назначении на должность _____
(наименование должности)
отдела _____ Департамента _____
(наименование отдела) (наименование департамента)
_____ с окладом _____ руб. _____ коп. согласно штатному
(Ф.И.О.)

расписанию с сохранением ранее установленных надбавок и доплат, освободив
от должности _____ того же отдела того же Департамента.
(наименование должности)

Одновременно прошу установить _____ ежемесячную надбавку к
(Ф.И.О.)

должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы
в размере _____ %.

_____, 19__ г. рождения, образование высшее, в _____ г.
(Ф.И.О.)

окончила по специальности _____.

Трудовая деятельность: _____.

В отделе поручено заниматься следующими вопросами: _____.

По службе характеризуется положительно. Трудолюбивый, инициативный
сотрудник. Ответственно относится к порученному делу. Пользуется
заслуженным авторитетом у коллег.

Согласие _____ имеется, кадровая справка и заявление
(фамилия, имя, отчество)

прилагаются.

Прошу поддержать _____.
(Ф.И.О. и подпись руководителя подразделения)

4.2.3. При переводе

Руководителю федерального
государственного органа _____

(Ф.И.О.)

от _____

(Ф.И.О., должность,

отдел, департамент)

Заявление

Прошу Вас перевести меня на должность _____
(наименование должности)
отдела _____ Департамента _____
(наименование отдела) (наименование департамента)
с окладом согласно штатному расписанию.

"__" ____ 200_ г.

(подпись)

4.2.4. При оформлении отпуска

Федеральный государственный орган
Подразделение по работе с кадровым составом

Распоряжение

N _____ от "__" ____ 200_ г.

(фамилия, имя, отчество в дательном падеже)
предоставляется _____
(вид отпуска)
сроком на _____ календарных дней с "__" ____ 200_ г. по
"__" ____ 200_ г. за период работы с "__" ____ 200_ г. по
"__" ____ 200_ г.
Основание: заявление _____ от "__" ____ 200_ г.
(Ф.И.О.)

Визы: руководителя подразделения,
отдела подразделения по работе с кадровым составом

В Финансовый департамент

Уведомление

N _____ от "__" ____ 200_ г.

(фамилия, имя, отчество в именительном падеже)

(должность, подразделение)
убывает в _____
(вид отпуска)
сроком на _____ календарных дней с "__" ____ 200_ г. по
"__" ____ 200_ г. за период работы с "__" ____ 200_ г. по
"__" ____ 200_ г.

Подпись руководителя Финансового департамента

4.2.5. При аттестации

Отзыв о профессиональной служебной деятельности

(Ф.И.О.)
замещающего должность советника отдела Департамента _____ Министерства.
_____ замещает должность советника отдела
(Ф.И.О. гражданского служащего)

Департамента Министерства _____ с "___" _____ 200_ г.
(наименование министерства)

За время службы участвовал в рассмотрении заявлений граждан и организаций о нарушении их прав, адресованных в Министерство РФ _____; составил _____ обращений в суд в защиту (наименование министерства) _____ (количество) трудовых прав граждан; принял участие в разработке _____ нормативных (количество)

правовых актов и выполнил ряд других наиболее значимых служебных дел.

Проявил себя как квалифицированный специалист, профессионально выполняющий должностные обязанности, предусмотренные служебным контрактом и должностным регламентом. Ответственно относится к выполнению поручений руководства, исполнительен. Замечаний к выполнению служебных заданий и соблюдению служебной дисциплины не имел. За добросовестную служебную деятельность неоднократно поощрялся премиями, отмечен благодарностью Министра.

Руководитель структурного подразделения _____ (Ф.И.О.)

"___" _____ 200_ г.

Аттестационный лист
государственного гражданского служащего Российской Федерации

1. Фамилия, имя, отчество _____
2. Год, число и месяц рождения _____
3. Сведения о профессиональном образовании, наличии ученой степени, ученого звания (когда и какое учебное заведение окончил, специальность и квалификация по образованию, ученая степень, ученое звание) _____
4. Занимаемая должность государственной гражданской службы на момент аттестации и дата назначения на эту должность _____
5. Стаж государственной службы (в том числе стаж государственной гражданской службы) _____
6. Общий трудовой стаж _____
7. Классный чин гражданской службы _____
(наименование классного чина)
- и дата его присвоения) _____
8. Вопросы к государственному гражданскому служащему и краткие ответы на них _____
9. Замечания и предложения, высказанные аттестационной комиссией _____
10. Краткая оценка выполнения гражданским служащим рекомендаций предыдущей аттестации _____
(выполнены, выполнены частично, не выполнены)
11. Решение аттестационной комиссии (соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы; соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной гражданской службы в порядке должностного роста; соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации; не соответствует замещаемой должности государственной гражданской службы).
12. Количественный состав аттестационной комиссии
На заседании присутствовало _____ членов аттестационной комиссии
Количество голосов за, против _____
13. Примечания _____
Председатель аттестационной комиссии _____
Заместитель председателя аттестационной комиссии _____
Секретарь аттестационной комиссии _____

Члены аттестационной комиссии _____
(подписи)

(расшифровки подписей)

Дата проведения аттестации _____

С аттестационным листом ознакомился _____
(подпись) (расшифровка подписи)

(место для печати _____)
(подпись государственного гражданского служащего, _____)
государственного органа) _____
дата)

4.2.6. В случаях установления фактов нарушения дисциплины

Акт о появлении на службе гражданского служащего с признаками
алкогольного, наркотического или токсического опьянения
и отстранении от замещаемой должности
(недопущении к исполнению должностных обязанностей)

(место составления) _____
Я, _____
(Ф.И.О., должность)

в присутствии: _____
и _____
(не менее двух представителей от организации или общественности с

_____ указанием Ф.И.О., места работы, должности)
составили настоящий акт о том, что гражданский служащий _____
(Ф.И.О.)

_____ (должность, место работы)
появился на службе "___" _____ 20__ г. в _____ час. _____ мин. в состоянии
алкогольного опьянения, о чем свидетельствуют: (например, нарушение речи,
запах алкоголя в выдыхаемом воздухе, покраснение кожного покрова лица,
нарушение координации движения (неустойчивость, шатающаяся походка,
ускоренная речь), проявление агрессивности) (нужное указать).

"___" _____ 20__ г. в _____ час. _____ мин. (Ф.И.О.) (дата)
гражданский служащий отстранен(а) от исполнения обязанностей и направлен(а)
_____ на медицинское освидетельствование.

(с его (ее) согласия)

Присутствующие: _____
(подпись) (Ф.И.О.)

(подпись) (Ф.И.О.)

Пройти медосвидетельствование согласен(а), отказался(ась) (ненужное
вычеркнуть).

Присутствующие: _____
(подпись) (Ф.И.О.)

(подпись) (Ф.И.О.)

С актом ознакомлен(а): _____
(подпись, дата)

От подписи об ознакомлении с актом _____ отказался(ась).
(Ф.И.О.)

Присутствующие: _____
(подпись) (Ф.И.О.)

(подпись) (Ф.И.О.)

Акт составил: _____
(подпись) (Ф.И.О.)

Акт об отказе от прохождения гражданским служащим медицинского
освидетельствования для установления состояния алкогольного,
наркотического или токсического опьянения

(место составления) _____ (дата составления)

Я, _____,
(Ф.И.О., должность)

в присутствии: _____
и _____
(не менее двух представителей от организации или
общественности с указанием Ф.И.О., места работы, должности)

составили настоящий акт о том, что гражданский служащий _____
(Ф.И.О.) _____
(должность, место работы)

появился на службе "___" _____ 20__ г. в ____ час. ____ мин. в состоянии
алкогольного опьянения, о чем свидетельствуют: (например, нарушение речи,
запах алкоголя в выдыхаемом воздухе, покраснение кожного покрова лица,
нарушение координации движения (неустойчивость, шатающаяся походка,
ускоренная речь), проявление агрессивности) (нужное указать).

_____ отказался от прохождения медицинского освидетельствования
(Ф.И.О.)

"___" _____ 20__ г. в ____ час. ____ мин. по следующим причинам _____.

Гражданский служащий предупрежден, что состояние алкогольного либо
наркотического или иного токсического опьянения может быть подтверждено как
медицинским заключением, так и другими видами доказательств.

Присутствующие: _____
(подпись) (Ф.И.О.) _____
(подпись) (Ф.И.О.)

Пройти медосвидетельствование согласен(а), отказался(ась) (ненужное
вычеркнуть).

Присутствующие: _____
(подпись) (Ф.И.О.) _____
(подпись) (Ф.И.О.)

С актом ознакомлен(а): _____
(подпись, дата)

От подписи об ознакомлении с актом _____ отказался(ась).
(Ф.И.О.)

Присутствующие: _____
(подпись) (Ф.И.О.) _____
(подпись) (Ф.И.О.)

Акт составил: _____
(подпись) (Ф.И.О.)

4.2.7. О проведении служебной проверки

Министерство Российской Федерации

ПРИКАЗ
от "___" _____ 200__ г. N ____
г. Москва

В связи с выявленным фактом совершения государственным гражданским
служащим Министерства _____ Российской Федерации
_____ дисциплинарного проступка, выразившегося
(Ф.И.О. гражданского служащего)

В _____,

в соответствии со ст. 59 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" приказываю:

1. Провести служебную проверку по указанному факту с целью выяснения обстоятельств случившегося, а также установления причин и условий, способствовавших нарушению _____

(Ф.И.О. гражданского служащего)

запретов (ограничений, требований к служебному поведению), предусмотренных ст. ____ Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

2. Для проведения служебной проверки образовать комиссию в следующем составе:

_____ начальник управления _____ (председатель)
(Ф.И.О.)

_____ заместитель начальника управления _____
(Ф.И.О.)

(заместитель председателя)

_____ начальник отдела _____
(Ф.И.О.)

3. Комиссии о результатах служебной проверки доложить Министру _____ в установленном порядке в месячный срок.

4. Временно, на период служебной проверки, отстранить _____
(Ф.И.О.)

_____ от исполнения должностных обязанностей с _____
гражданского служащего)
сохранением денежного содержания по замещаемой должности.

Министр _____.

4.2.8. При увольнении

Руководителю федерального
государственного органа

_____ (Ф.И.О.)

от _____
(Ф.И.О., должность,
отдел, департамент)

Заявление

Прошу Вас освободить меня от должности _____ отдела
(наименование должности)

_____ Департамента _____ и уволить
(наименование отдела) (наименование департамента)

с государственной гражданской службы по _____
(указать причины)

"__" _____ 200__ г.

Подпись

Приложение 5

Служебный распорядок Федерального государственного органа

Примерная структура и типовое содержание служебного
распорядка федерального государственного органа
(далее - ФГО)

Наименование ФГО

ПРИКАЗ

от "__" _____ 200__ г. N ____

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а также с целью обеспечения рациональной организации служебной деятельности, служебного времени и времени отдыха федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации приказываю:

(наименование ФГО)

Утвердить прилагаемый Служебный распорядок _____

(наименование ФГО)

Российской Федерации.

Руководителям структурных подразделений _____

ознакомить

(наименование ФГО)

гражданских служащих _____

(наименование ФГО)

со Служебным распорядком под

расписку.

Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на _____

(Ф.И.О.)

руководителя структурного подразделения, в ведении которого

находится данный вопрос, например Департамента управления делами)

Наименование ФГО Российской Федерации

УТВЕРЖДЕН
приказом руководителя (наименование ФГО)
от "___" _____ 200__ г. N _____

СЛУЖЕБНЫЙ РАСПОРЯДОК (наименование ФГО) Российской Федерации

I. Общие положения

Служебный распорядок (наименование ФГО) Российской Федерации (далее - Служебный распорядок) регламентирует в соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Закон), федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, связанные с федеральной государственной гражданской службой (далее - гражданская служба), порядок приема граждан Российской Федерации (далее - граждане) на гражданскую службу, назначения на должность гражданской службы и увольнения с гражданской службы федеральных государственных гражданских служащих (наименование ФГО) Российской Федерации, основные права, обязанности и ответственность руководителей и федеральных государственных гражданских служащих (наименование ФГО) (далее - гражданские служащие), режим служебного времени и времени отдыха, применяемые к гражданским служащим поощрения и награждения, дисциплинарные взыскания, а также иные вопросы, связанные с гражданской службой.

Трудовой кодекс Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права (далее - законодательство РФ о труде), применяются к отношениям, связанным с гражданской службой в (наименование ФГО) в части, не урегулированной Законом.

II. Порядок приема и увольнения гражданских служащих

Поступление на гражданскую службу в (наименование ФГО) и замещение должности гражданской службы, в том числе по результатам конкурса, прохождение гражданской службы, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы осуществляются в соответствии с нормами Закона, Положением об (наименование ФГО) Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе и оформляются в зависимости от замещаемой должности соответственно распоряжением Правительства РФ или приказом руководителя (наименование ФГО).

Гражданин, поступающий на гражданскую службу в (наименование ФГО), при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы и гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

5. На гражданскую службу в (наименование ФГО) вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям, установленным законодательством о гражданской службе к должности, на которую они претендуют.

6. При поступлении на гражданскую службу в (наименование ФГО) гражданин обязан предъявить следующие документы:

- заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;
- собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;
- паспорт;
- трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ;
- документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- документы об образовании;
- справку о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- медицинское заключение о состоянии здоровья.

В отдельных случаях с учетом условий прохождения гражданской службы в (наименование ФГО), установленных Законом, другими федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, при заключении служебного контракта может предусматриваться необходимость предъявления иных документов.

При поступлении на гражданскую службу в (наименование ФГО) гражданин (гражданский служащий) должен быть ознакомлен в установленном порядке:

- с Конституцией РФ;
- Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации";
- постановлением Правительства РФ о (наименование ФГО);
- основными правами гражданского служащего;
- основными обязанностями гражданского служащего;
- ограничениями и запретами, связанными с гражданской службой;
- должностным регламентом; Регламентом (наименование ФГО);
- Положением о (наименование ФГО);
- настоящим Служебным распорядком;
- Инструкцией по делопроизводству в (наименование ФГО);
- нормами охраны труда, техники безопасности и противопожарной безопасности;
- иными нормативными правовыми актами, необходимыми для исполнения гражданским служащим должностных обязанностей.

9. После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение (наименование ФГО) установленной формы.

10. Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом.

В акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Срок испытания может устанавливаться продолжительностью от 3 месяцев до 1 года.

В период испытания на гражданского служащего распространяется действие Закона, других законов и нормативных правовых актов о гражданской службе, настоящего Служебного распорядка.

13. При неудовлетворительном результате испытания Руководитель (наименование ФГО) имеет право:

- предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую им в (наименование ФГО) должность гражданской службы;
- до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за 3 дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

14. Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы гражданского служащего производится в порядке и по основаниям, предусмотренным Законом.

До дня увольнения гражданский служащий обязан сдать документы и материальные ценности, которые использовались им в связи с ранее выполняемыми должностными обязанностями, что отражается в обходном листе.

В день увольнения гражданскому служащему выдается его трудовая книжка с внесенной записью об увольнении, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, производится с ним окончательный расчет. Днем увольнения считается последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей.

В день увольнения гражданский служащий обязан сдать служебное удостоверение в подразделение (наименование ФГО), на которое возложено решение вопросов государственной службы и кадров.

III. Основные права и обязанности руководителей

18. При осуществлении своих прав и должностных обязанностей руководитель (наименование ФГО) и его заместители, руководители структурных подразделений (наименование ФГО) и их заместители руководствуются Конституцией РФ, законодательством о государственной гражданской службе РФ, законодательством РФ о труде, Регламентом (наименование ФГО) Российской Федерации, Положением о (наименование ФГО) Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, а также настоящим Служебным распоряжением и коллективным договором.

19. Руководители в соответствии со своими полномочиями имеют право:

- давать гражданским служащим обязательные для исполнения письменные поручения и устные указания в пределах их должностных обязанностей;
- обеспечивать безопасность труда гражданских служащих, а также условия труда на каждом рабочем месте, соответствующие требованиям охраны труда;
- своевременно доводить служебные задания до гражданских служащих;
- обеспечивать гражданских служащих всеми необходимыми для выполнения должностных обязанностей документами, оборудованием и оргтехникой;
- обеспечивать повышение уровня квалификации и профессиональных знаний гражданских служащих, создавать им в случае необходимости условия для совмещения гражданской службы с обучением;
- своевременно и в полном объеме выплачивать гражданским служащим денежное содержание и предоставлять им социальные гарантии;
- объективно оценивать вклад гражданских служащих в решение служебных задач и применять в установленном порядке меры поощрения за успешную работу, а в случае необходимости - меры дисциплинарного взыскания к недобросовестным работникам и нарушителям служебной дисциплины;
- внимательно относиться к нуждам и запросам гражданских служащих, своевременно рассматривать их предложения и заявления по вопросам совершенствования служебной деятельности, улучшения условий труда и отдыха, другим вопросам деятельности (наименование ФГО);
- соблюдать требования Закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

IV. Основные права и обязанности гражданских служащих

21. При осуществлении своих прав и должностных обязанностей гражданские служащие руководствуются Конституцией РФ, законодательством о государственной гражданской службе РФ, законодательством РФ о труде, Регламентом Правительства РФ, Положением о ФГО и иными нормативными правовыми актами, а также Служебным распоряжением и коллективным договором.

22. Гражданские служащие имеют право на:

- обеспечение надлежащих организационно-технических условий для исполнения должностных обязанностей;
- ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими их права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней;
- защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;
- медицинское страхование в соответствии с Законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ;

- государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего им имущества;

- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Гражданские служащие пользуются также правами, предусмотренными Законом, федеральными законами, нормативными правовыми актами о гражданской службе, законодательством Российской Федерации о труде и служебным контрактом.

Гражданские служащие обязаны:

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- исполнять приказы руководителя (наименование ФГО), поручения вышестоящих, в порядке подчиненности, руководителей, данные в пределах их полномочий;

- соблюдать требования, установленные в отношении служебного поведения гражданских служащих;

- не разглашать сведения, составляющие государственную тайну, строго соблюдать правила работы с ними, порядок их учета и хранения;

- соблюдать установленный порядок работы со служебной документацией в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в (наименование ФГО) Российской Федерации;

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для исполнения своих должностных обязанностей;

- беречь государственное имущество, рационально расходовать материалы, электроэнергию и другие ресурсы;

- соблюдать установленный порядок хранения материальных ценностей и документов;

- сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

- сообщать руководителю (наименование ФГО) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта;

- представлять в установленном порядке предусмотренные Законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных государственным служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

- предварительно уведомлять руководителя (наименование ФГО) о выполнении иной оплачиваемой работы;

- соблюдать настоящий Служебный распорядок.

25. Гражданские служащие исполняют также обязанности, предусмотренные Законом, федеральными законами, нормативными правовыми актами о гражданской службе, законодательством РФ о труде и служебным контрактом.

V. Служебное время и время отдыха

Служебным временем гражданских служащих является время, в течение которого они в соответствии с настоящим Служебным распорядком, или графиком службы, или условиями служебного контракта должны исполнять свои обязанности, а также иные периоды, которые в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами относятся к служебному времени.

Для гражданских служащих устанавливается 5-дневная служебная неделя продолжительностью 40 часов. Еженедельный непрерывный отдых предоставляется в субботу и воскресенье.

Время начала и окончания службы в понедельник, вторник, среду и четверг устанавливается с 9 часов до 18 часов, в пятницу - с 9 часов до 16 часов 45 минут.

В целях обеспечения деятельности (наименование ФГО) Российской Федерации для отдельных гражданских служащих, исполняющих свои служебные обязанности в соответствии с графиком службы, начало и окончание служебного времени определяются графиками службы.

Графики службы утверждаются руководителями структурных подразделений (наименование ФГО) и доводятся до сведения гражданских служащих не позднее, чем за месяц до введения их в действие.

В исключительных случаях для срочного выполнения неотложных особо важных поручений отдельные гражданские служащие могут быть привлечены к работе в выходные и праздничные дни в порядке, установленном действующим законодательством.

Для гражданских служащих продолжительность служебного дня или смены, непосредственно предшествующих нерабочему праздничному дню, уменьшается на 1 час.

При совпадении выходного и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного служебный день.

Учет времени прихода гражданских служащих на гражданскую службу и ухода с нее, а также учет времени выполнения ими служебных заданий в других организациях осуществляется в структурных подразделениях (наименование ФГО).

В служебное время гражданские служащие не могут отвлекаться от выполнения установленных должностных обязанностей, в том числе выполнять общественные обязанности и проводить мероприятия, не связанные со служебной деятельностью, кроме случаев, когда такие обязанности в соответствии с законодательством РФ о труде должны исполняться в служебное время.

Перерыв для отдыха и питания гражданских служащих устанавливается продолжительностью 45 минут в период с 11 часов 30 минут до 15 часов 30 минут. Время перерывов для гражданских служащих определяется руководителями соответствующих структурных подразделений (наименование ФГО).

Гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 35 календарных дней. Гражданским служащим, замещающим ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней.

36. Сверх ежегодного основного оплачиваемого отпуска гражданским служащим в соответствии с Законом предоставляются ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска за выслугу лет гражданской службы и ненормированный служебный день.

37. Общая продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска и дополнительного ежегодного оплачиваемого отпуска за выслугу лет для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы, не может превышать 45 календарных дней, а для гражданских служащих, замещающих ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы, - 40 календарных дней.

Продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет исчисляется из расчета 1 календарный день за каждый год гражданской службы.

Нерабочие праздничные дни, приходящиеся на период отпуска, в число календарных дней отпуска не включаются и не оплачиваются.

38. Для всех гражданских служащих, замещающих высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы, устанавливается ненормированный служебный день.

Дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день для гражданских служащих, замещающих высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы, - в количестве 10 календарных дней сверх ежегодного основного оплачиваемого отпуска и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет (до выхода Постановления Правительства РФ о порядке предоставления дополнительных отпусков за ненормированный служебный день ФГО могут либо по каждой группе должностей, либо объединяя их в группы, например главные и высшие, самостоятельно определять продолжительность такого отпуска).

39. По заявлению гражданского служащего ежегодный оплачиваемый отпуск может предоставляться по частям, при этом продолжительность одной части отпуска не должна быть менее 14 календарных дней. Гражданскому служащему по согласованию с руководителями структурных подразделений (наименование ФГО) может предоставляться часть отпуска иной продолжительности.

Право на использование отпуска за первый год гражданской службы предоставляется гражданским служащим по истечении 6 месяцев непрерывной гражданской службы в (наименование ФГО). В отдельных случаях, предусмотренных статьей 122 Трудового кодекса Российской Федерации, оплачиваемый отпуск гражданскому служащему может быть предоставлен и до истечения 6 месяцев.

Отпуска за второй и последующие годы гражданской службы предоставляются гражданским служащим в любое время в течение всего служебного года в порядке очередности, определяемой графиком отпусков.

40. Очередность предоставления гражданским служащим ежегодных оплачиваемых отпусков определяется графиком отпусков, составленным с учетом необходимости обеспечения нормальной деятельности (наименование ФГО) и благоприятных условий для отдыха гражданских служащих.

Графики ежегодных отпусков утверждаются не позднее чем за 2 недели до наступления календарного года с указанием конкретной даты начала и окончания ежегодного отпуска.

Графики ежегодных отпусков заместителей руководителя (наименование ФГО), полномочных представителей Правительства РФ, руководителей структурных подразделений (наименование ФГО) и их заместителей утверждаются руководителем (наименование ФГО).

Графики ежегодных отпусков остальных гражданских служащих утверждаются руководителями структурных подразделений Аппарата Правительства.

Графики ежегодных отпусков доводятся до соответствующих гражданских служащих и направляются в подразделение (наименование ФГО), занимающееся вопросами государственной службы и кадров.

41. По семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам гражданскому служащему по его письменному заявлению решением руководителя (наименование ФГО) может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более 1 года. Гражданскому служащему предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

VI. Поощрения и награждения за гражданскую службу

42. За успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей, безупречную и эффективную гражданскую службу, выполнение заданий особой важности и сложности применяются следующие виды поощрения и награждения гражданских служащих:

- премирование;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения или вручением ценного подарка;
- награждение Почетной грамотой (наименование ФГО) Российской Федерации;
- награждение Почетной грамотой Правительства РФ;
- поощрение Президента РФ;
- присвоение почетных званий Российской Федерации;
- награждение знаками отличия Российской Федерации;
- награждение орденами и медалями Российской Федерации.

К гражданским служащим могут применяться также иные виды поощрения и награждения, предусмотренные законодательством РФ.

Решение о поощрении или награждении гражданских служащих принимается в порядке, установленном Законом.

Порядок премирования гражданских служащих утверждается руководителем (наименование ФГО).

VII. Ответственность гражданских служащих

46. За совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданскими служащими по их вине возложенных на них должностных обязанностей, к ним могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. "а" - "г" п. 3 и п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Закона.

В отношении гражданских служащих, назначаемых на должности руководителей (наименование ФГО), дисциплинарные взыскания применяются по представлениям руководителей структурных подразделений (наименование ФГО) и оформляются приказом.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки.

В период отстранения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение 5 дней со дня издания соответствующего акта.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Досрочное снятие дисциплинарного взыскания возможно до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания по инициативе руководителя, применившего

дисциплинарное взыскание, по письменному заявлению гражданского служащего или ходатайству его непосредственного руководителя.

Приложение 6

Образовательные учреждения, осуществлявшие дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих в 2006 г.

N п/п	Наименование
1	Образовательная автономная некоммерческая организация "Институт экономики и управления в промышленности"
2	НОУ "Современная гуманитарная академия"
3	НОУ "Российский новый университет"
4	Ярославский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов химической и нефтехимической промышленности
5	ГОУ ВПО "Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России"
6	ГОУ ВПО "Южно-Уральский государственный университет"
7	ГОУ ВПО "Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова"
8	ГОУ ВПО "Московская академия государственного и муниципального управления"
9	Российская академия государственной службы при Президенте РФ
10	ГОУ ВПО "Государственный университет - Высшая школа экономики"
11	ГОУ ВПО "Финансовая академия при Правительстве РФ"
12	Академия народного хозяйства при Правительстве РФ
13	Российская правовая академия Министерства юстиции РФ
14	ГОУ ВПО "Государственный университет управления"
15	ГОУ ВПО "Брянский государственный технический университет"
16	ГОУ ВПО "Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана"
17	ФГОУ ВПО "Северо-Западная академия государственной службы"
18	Высшие курсы иностранных языков Минэкономразвития России
19	ГОУ ВПО "Амурский государственный университет"
20	ФГОУ ВПО "Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина"
21	ГОУ ВПО "Тамбовский государственный технический университет"
22	Академия труда и социальных отношений
23	Приморский институт государственного и муниципального управления
24	ФГОУ ВПО "Сибирская академия государственной службы"
25	НОУ "Международный независимый эколого-политологический университет"
26	ГОУ ВПО "Новосибирский государственный технический университет"
27	ГОУ ВПО "Московский государственный институт экономики, статистики и информатики"
28	ГОУ ВПО МАДИ (Государственный технический университет)
29	Международный юридический институт при Минюсте России
30	Российский государственный университет инновационных технологий и предпринимательства
31	НОУ "Международный институт экономики и права"
32	АНО "Российская академия предпринимательства"
33	АНО ВПО Центросоюза РФ Российский университет кооперации
34	НОУ "Международная академия бизнеса и управления"
35	ГОУ ВПО "Московский государственный университет леса"
36	ОУ ВПО "Белгородский университет потребительской кооперации"

37	ГОУ ВПО "Российская таможенная академия"
38	Государственная академия промышленного менеджмента им. Н.П. Пастухова
39	Дальневосточная академия государственной службы
40	Башкирская академия государственной службы
41	ГОУ ДПО "Межотраслевой институт повышения квалификации кадров по новым направлениям развития техники и технологии при МГТУ им. Н.Э. Баумана"
42	Институт повышения квалификации государственных служащих
43	ГОУ ДПО "Московский институт международного бизнеса при Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России"
44	ГОУ ВПО "Дальневосточный государственный технический университет"
45	ГОУ ВПО "Хабаровская государственная академия экономики и права"
46	Московский институт международного бизнеса при Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России
47	ГОУ ДПО "Кировский институт переподготовки и повышения квалификации кадров АПК"
48	ФГОУ "Московский институт повышения квалификации "Атомэнерго"
49	Уральская академия государственной службы
50	Межотраслевой институт повышения квалификации филиал АНОО "УЦВТ"
51	Академия бюджета и казначейства Минфина России
52	ГОУ ДПО "Российская медицинская академия последипломного образования Росздрава"
53	НОУ "Институт повышения квалификации работников машиностроения и приборостроения"
54	НОУ "Научно-методический учебный центр высшего водительского мастерства"
55	ГОУ ДПО "Поволжский межрегиональный учебный центр"
56	ГОУ "Уральский межрегиональный Центр обучения персонала"
57	ГОУ "Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства"
58	Приморский институт переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы
59	ФГУП "Восточно-Сибирский учебно-тренировочный центр"
60	ЗАО "Что делать внедрение"
61	Всероссийский НИИ документоведения и архивного дела
62	НОУ "Академия управления "ТИСБИ"
63	ИПК "Федерального медико-биологического агентства"
64	Учебный центр при УВД по Архангельской области
65	ГОУ ВПО "Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова"
66	ГОУ ВПО "Всероссийская государственная налоговая академия Минфина России"
67	Орловская региональная академия государственной службы
68	ГОУ ВПО "Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого"
69	ГОУ ВПО "Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации"
70	ГОУ ВПО "Ростовский государственный строительный университет"
71	ГОУ ВПО "Волгоградская академия государственной службы"
72	ГОУ ВПО "Дагестанский государственный технический университет"
73	ГОУ ВПО "Российский государственный технологический университет им. К.Э. Циолковского (МАТИ)"
74	ГОУ ВПО "Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет"

75	ГОУ ВПО "Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова"
76	ГОУ ВПО "Костромской государственный технологический университет"
77	ГОУ ВПО "Байкальский государственный университет экономики и права"
78	ГОУ ВПО "Московский государственный университет геодезии и картографии"
79	ГОУ ВПО "Сибирская государственная геодезическая академия"
80	ГОУ ВПО "Ульяновская государственная сельскохозяйственная академия"
81	ГОУ ВПО "Российский государственный аграрный заочный университет"
82	ГОУ ВПО "Ставропольский государственный аграрный университет"
83	ГОУ ВПО "Курский институт государственной и муниципальной службы"
84	ГОУ ВПО "Московский государственный университет путей сообщения"
85	ГОУ ВПО "Московский государственный университет природообустройства"
86	ГОУ ВПО "Марийский государственный технический университет"
87	ГОУ ВПО "Российский государственный социальный университет"
88	ГОУ ВПО "Московская государственная академия водного транспорта"
89	ФГОУ ВПО "Новосибирская государственная академия водного транспорта"
90	ГОУ ВПО "Вятская государственная сельскохозяйственная академия"
91	ГОУ ВПО "Омский государственный аграрный университет"
92	ГОУ ВПО "Ярославская государственная сельскохозяйственная академия"
93	ГОУ ВПО "Брянская государственная сельскохозяйственная академия"
94	ГОУ ВПО "Орловский государственный аграрный университет"
95	ГОУ ВПО "Бурятская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Р. Филиппова"
96	ГОУ ВПО "Горский государственный аграрный университет"
97	Читинский институт Байкальского государственного университета экономики и права
98	ГОУ ВПО "Архангельский государственный технический университет"
99	ГОУ ВПО "Самарская государственная сельскохозяйственная академия"
100	ГОУ ВПО "Калмыцкий государственный университет"
101	ГОУ ВПО "Уфимский государственный нефтяной технический университет"
102	ГОУ ВПО "Уральский государственный технический университет"
103	ГОУ ВПО "Российский государственный социальный университет"
104	ГОУ ВПО "Московский государственный университет пищевых производств"
105	ГОУ ВПО "Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политех)"
106	ГОУ ВПО "Дальневосточный государственный университет путей сообщения"
107	ГОУ ВПО "Воронежский государственный архитектурно-строительный университет"
108	Владикавказский институт управления
109	ГОУ ВПО "Кабардино-Балкарская государственная сельскохозяйственная академия"
110	ФГОУ ВПО "Казанский государственный аграрный университет"
111	ГОУ ВПО "Смоленская государственная сельскохозяйственная академия"
112	ГОУ ВПО "Читинский государственный университет"

113	ГОУ ВПО "Вятский государственный гуманитарный университет"
114	Волго-Вятская академия государственной службы
115	ГОУ ДПО "Уральский институт подготовки и повышения квалификации кадров лесного комплекса"
116	ФГОУ ДПО "Государственная академия инноваций"
117	НОУ "Центр по испытаниям, внедрению, сертификации продукции, стандартизации и метрологии"
118	НОУ ВПО "Московский социально-экономический институт"
119	Межотраслевой специализированный учебный центр "Инфиб"
120	Курганский институт государственной и муниципальной службы Уральской академии государственной службы
121	НОУ "Учебный центр "Сетевая академия"
122	НОУ "Научно-учебный центр "Авиационная безопасность и новая техника" (НОУ НУЦ АБИНТЕХ)
123	НОУ "Высшая коммерческая школа "Авиабизнес"
124	ФГОУ ДПО "Томский институт переподготовки кадров агробизнеса"
125	ФГОУ ДПО "Кировский институт переподготовки и повышения квалификации кадров АПК"
126	ГОУ ДПО "Калужский учебный центр подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров агропромышленного комплекса"
127	Научно-учебный центр "Авиационная безопасность и новая техника"
128	Центр подготовки и сертификации авиационного персонала Западно-Сибирского управления
129	ГОУ ДПО "Центр подготовки и сертификации авиационного персонала"
130	Учебно-консалтинговый центр по управлению проектами ГОУ ВПО Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета
131	ГОУ "Кемеровский региональный институт повышения квалификации Минэнерго России"
132	ГОУ "Дипломатическая академия МИД России"
133	ФГОУ ДПО "Ивановский институт переподготовки кадров агробизнеса"
134	ГОУ "Учебный центр "Профессионал"
135	ГОУ ДПО "Тюменский институт переподготовки кадров агробизнеса"
136	ГОУ ДПО "Волгоградский институт повышения квалификации кадров агробизнеса"
137	ГОУ ДПО "Институт переподготовки и повышения квалификации работников АПК Республики Коми"
138	АНО "Дагестанский институт экономики и политики"
139	ФГОУ ДПО "Красноярский институт переподготовки кадров АПК"
140	ФГОУ ДПО "Владимирская школа управления АПК"
141	НОУ "Лидер"
142	Омское региональное отделение Межрегиональной общественной организации специалистов по охране труда
143	ГОУ ВПО "Владимирский юридический институт ФСИН России"
144	Белгородский институт переподготовки и повышения квалификации кадров агробизнеса
145	ГОУ ДПО "Мордовский институт переподготовки кадров агробизнеса"
146	НОУ "Омский Дом Знаний"
147	ГОУ ДПО "Марийский институт переподготовки кадров агробизнеса"
148	Некоммерческое партнерство "Байкал-Тендер"
149	ООО "Российский учебно-деловой центр "Развитие"
150	ГОУ ДПО "Кемеровский региональный институт повышения квалификации"
151	ГОУ ДПО "Саратовский региональный институт переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов АПК"
152	Государственная академия повышения квалификации и переподготовки кадров для строительства и ЖКХ

153	ФГУ "Всероссийский центр охраны труда"
154	НОУ ДПО "Институт промышленной безопасности, охраны труда и социального партнерства"
155	ГОУ ДПО "Санкт-Петербургский институт дополнительного профессионального образования службы занятости"
156	ГОУ ДПО "Воронежский институт повышения квалификации и агробизнеса"
157	ГОУ ДПО "Академия менеджмента и агробизнеса Нечерноземной зоны РФ"

Приложение 7

Рекомендации и разъяснения по отдельным вопросам государственной гражданской службы

7.1. Рекомендации по организации работы при подготовке проектов правовых актов о присвоении классных чинов федеральным государственным гражданским служащим федеральных органов исполнительной власти

Классные чины федеральным государственным гражданским служащим присваиваются в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Федеральный закон) и порядком присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим".

Присвоение классных чинов федеральным государственным гражданским служащим производится в соответствии с квалификационными требованиями к уровню профессионального образования, стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой ими должностью в пределах группы.

Федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должности высшей группы, классные чины действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса присваиваются Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Присвоение классных чинов государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должности главной группы, производится Правительством Российской Федерации.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы:

- ведущей группы присваивается классный чин гражданской службы советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- старшей группы - референта государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- младшей группы - секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Указанные классные чины гражданской службы присваиваются представителем нанимателя.

Для федеральных гражданских служащих, замещающих должности указанных групп в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, вопросы присвоения классных чинов решаются в аналогичном порядке.

Решение о присвоении классных чинов лицам, замещающим должности ведущей, старшей и младшей групп, оформляется соответствующим правовым актом.

Классные чины присваиваются персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной гражданской службы Российской Федерации в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

При назначении федерального гражданского служащего на должность гражданской службы, которая относится к более высокой группе, чем замещаемая им ранее, ему может быть присвоен классный чин, являющийся первым для этой более высокой группы должностей гражданской

службы, если этот классный чин выше классного чина, который имеет федеральный гражданский служащий. В указанном случае классный чин присваивается без соблюдения последовательности и без учета продолжительности гражданской службы в предыдущем классном чине.

В качестве поощрения за особые отличия в гражданской службе следующий классный чин федеральному гражданскому служащему может быть присвоен до истечения положенного срока, но не ранее чем через шесть месяцев пребывания в замещаемой должности гражданской службы и не выше классного чина, соответствующего этой должности гражданской службы. По истечении указанного срока - на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой должности гражданской службы, но в пределах группы должностей гражданской службы, к которой относится замещаемая должность.

Гражданский служащий вправе выступить с инициативой о присвоении ему очередного классного чина в пределах группы должностей. В этом случае присвоение классного чина производится по результатам квалификационного экзамена, который проводится не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления и без последующего перевода на другую должность федеральной государственной гражданской службы.

Для замещения должностей гражданской службы гражданскими служащими, назначенными на должность в порядке перевода из другого государственного органа, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 27 Федерального закона, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев. При этом независимо от того, установлен испытательный срок или нет, при переводе (переходе) государственного служащего из государственного органа, в котором ему присвоен классный чин, в другой государственный орган ему сохраняются ранее присвоенный классный чин и предусмотренные за это выплаты. Необходимо учитывать, что для федеральных государственных гражданских служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы, испытательный срок не устанавливается (подпункт 4 части 3 статьи 27 Федерального закона).

Для лиц, впервые или вновь поступающих на федеральную государственную гражданскую службу, классный чин присваивается на основании результатов квалификационного экзамена, который, как правило, завершает установленное федеральному государственному служащему испытание. При этом для гражданских служащих, вновь поступающих на гражданскую службу на замещаемую должность:

- той же группы или более низкой - сохраняется ранее присвоенный классный чин;
- более высокой группы - классный чин присваивается на основании результатов квалификационного экзамена, а до его присвоения - сохраняется ранее присвоенный классный чин.

Присвоение классных чинов федеральным государственным гражданским служащим, замещающим без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", а также категории "руководители" главной и ведущей групп должностей, производится на основании результатов квалификационного экзамена, проводимого аттестационной (конкурсной) комиссией, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года N 111. Федеральные гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категории "руководители" высшей группы, сдают квалификационный экзамен по решению представителя нанимателя.

Предложения федеральных органов исполнительной власти о присвоении классных чинов лицам, замещающим высшие должности, оформляются в виде проекта указа Президента Российской Федерации, а замещающим главные должности - проекта распоряжения Правительства Российской Федерации. К данным проектам прилагаются следующие документы:

- протокол аттестационной (конкурсной) комиссии о сдаче квалификационного экзамена;
- структура федерального органа исполнительной власти;
- справка, содержащая сведения о гражданском служащем (занимаемая должность с указанием полного наименования структурного подразделения, уровень образования, стаж государственной службы и стаж работы по специальности и т.п.), сведения о повышении квалификации, а также реквизиты обязательного характера - индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН) и т.п. (на каждого из представленных в проекте федеральных государственных гражданских служащих).

В упомянутых проектах указов Президента Российской Федерации и распоряжений Правительства Российской Федерации фамилии, имена и отчества федеральных государственных гражданских служащих располагаются в алфавитном порядке, в пределах одного классного чина, с указанием наименования должности, соответствующей Реестру должностей федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации.

Руководители территориальных органов направляют представления (ходатайства) о присвоении классных чинов гражданским служащим главной группы должностей в центральный аппарат соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Вышеназванные проекты правовых актов о присвоении классных чинов лицам, замещающим высшие и главные должности в центральном аппарате и территориальных органах федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных федеральным министерствам, согласовываются с соответствующими федеральными министерствами (министрами или их заместителями).

Согласно Регламенту Правительства Российской Федерации проекты указов Президента Российской Федерации и распоряжений Правительства Российской Федерации о присвоении классных чинов вносятся в Правительство Российской Федерации:

- по федеральным министерствам, а также федеральным службам и агентствам, подведомственным федеральным министерствам, - федеральными министрами;

- по федеральным службам и агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, - руководителями федеральных служб и агентств.

До внесения в Правительство Российской Федерации указанные проекты правовых актов с приложениями направляются для предварительного рассмотрения на соответствие требованиям законодательства о государственной гражданской службе и согласования в Минздравсоцразвития России.

Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку федерального государственного гражданского служащего. Со дня присвоения ему классного чина устанавливается оклад (надбавка) за классный чин и исчисляется срок гражданской службы в присвоенном классном чине.

7.2. Рекомендации по отнесению лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, к категории "обеспечивающие специалисты"

I. Основные положения и понятия

В связи со вступлением в силу Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. N 763 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих" (далее - Указ о денежном содержании) с 1 августа 2006 года в полном объеме вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574 "О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы" (далее - Указ о Реестре). В соответствии с пунктом 7 Указа о Реестре руководителям федеральных государственных органов необходимо привести наименования должностей федеральной государственной гражданской службы (далее - должность гражданской службы) в федеральных государственных органах (далее - государственный орган), а также нормативные правовые акты государственных органов в соответствие с Указом о Реестре. В связи с этим руководителями государственных органов должны быть проведены мероприятия по совершенствованию организационной структуры и введены в действие новые штатные расписания.

II. Разъяснения по отнесению должностей гражданской службы к категории "обеспечивающие специалисты"

Должности гражданской службы в структурных подразделениях государственного органа, по которым предусмотрены обязанности по приему и регистрации документов, учетно-справочная работа, связанная с документооборотом и документационным обеспечением, бухгалтерией, а также обязанности по обеспечению деятельности приемной руководителя федерального государственного органа или руководителя структурного подразделения, должны преимущественно относиться к категории "обеспечивающие специалисты".

Учитывая, что отдельными структурными подразделениями государственного органа осуществляются как функции организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного обеспечения деятельности федерального государственного органа, так и иные функции (функции по выработке бюджетной политики, нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности и т.д.), в штатное расписание структурного подразделения могут включаться как должности категории "специалисты", так и должности категории "обеспечивающие специалисты".

В любом структурном подразделении наряду с должностями категории "специалисты" могут быть предусмотрены одна или несколько должностей категории "обеспечивающие специалисты". Основанием для отнесения должности к указанной категории являются прежде всего должностные обязанности и служебные функции, входящие в должностной регламент.

В связи с этим при отнесении некоторых должностей к категории "обеспечивающие специалисты" следует учитывать функциональное содержание служебных обязанностей по должности гражданской службы на основе должностного регламента и соответствующие требования, предъявляемые законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе к гражданским служащим в зависимости от категории и группы должностей. При этом устанавливаемые в структуре государственного органа должности следует относить к той или иной категории должностей с учетом исключения факторов демотивации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, а также исходя из управленческой целесообразности, которая определяется с учетом мнений руководителей структурных подразделений и руководителя государственного органа.

Например, по главной группе должностей:

- разработка проектов организационных решений, связанных с реализацией задач подразделения, предложений по совершенствованию технологических процессов;
- обеспечение руководителя структурного подразделения или его заместителей необходимой информацией по рассматриваемым вопросам;
- обеспечение выполнения служебных заданий, соблюдения установленной технологии работ;
- участие в информационном обеспечении работы согласительных, специальных и других комиссий;
- по поручению руководителя структурного подразделения подготовка обзорных, аналитических и иных информационных материалов и справок и т.д.

По ведущей группе должностей:

- ведение делопроизводства (получение, регистрация, учет прохождения документов в подразделении и т.д.);
- организация работы службы делопроизводства;
- проведение экспертизы ценности документов;
- формирование и ведение автоматизированного информационно-справочного банка данных;
- подготовка обзорных и иных информационных материалов по вопросам, отнесенным к введению подразделения;
- подготовка отчетов, организационно-распорядительной, информационно-аналитической, технической документации;
- организационно-техническое обеспечение мероприятий, проводимых подразделением;
- ведение Web-страницы структурного подразделения;
- техническое обеспечение деятельности структурного подразделения (машинописные, копировальные работы, заполнение заявок на канцтовары, пропусков, ведение табеля и т.д.);
- систематическое информирование руководителя государственного органа, руководителей структурных подразделений и их заместителей о состоянии исполнения документов и поручений.

По старшей группе должностей:

- организация работы службы делопроизводства;
- участие в ведении делопроизводства (получение, регистрация, учет прохождения документов в подразделении и т.д.);
- техническое обеспечение деятельности структурного подразделения (машинописные, копировальные работы, заполнение заявок на канцтовары, пропусков, ведение табеля и т.д.);
- контроль за получением, регистрацией, прохождением документов в подразделении;
- ведение автоматизированного информационно-справочного банка данных;
- взаимодействие с организационными и хозяйственными подразделениями для обеспечения четкой работы и т.д.

По младшей группе должностей:

- выполнение четко регламентированных технологических процессов; техническое обеспечение деятельности подразделения (машинописные, копировальные работы, заполнение заявок на канцтовары) и т.д.

III. Процедуры назначения на должность гражданской службы, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы

В нормативном правовом акте (приказе, распоряжении) государственного органа должна быть указана обоснованная причина проведения организационно-штатных мероприятий:

- сокращение должностей (например, в случае если данная должность упразднена Указом о Реестре (отсутствует в нем) либо ее наименование изменилось, руководителем государственного органа принято решение об изменении структуры, штатного расписания государственного органа);

- изменение существенных условий служебного контракта (например, в случае если данная должность присутствует в Указе о Реестре и штатном расписании государственного органа, но изменились группа и/или категория должностей, условия оплаты труда и др.).

При проведении указанных мероприятий необходимо учитывать, что согласно пункту 12 Указа о Реестре переназначение лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы, на должности федеральной государственной гражданской службы производится только в случаях, если в Указе о Реестре отсутствуют наименования замещаемых ими должностей. Переназначение производится с учетом квалификационных требований к должностям гражданской службы.

О сокращении должности или об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен руководителем государственного органа в письменной форме не позднее чем за два месяца до введения соответствующих организационно-штатных мероприятий.

Переназначение гражданского служащего на должность категории "обеспечивающие специалисты" производится путем направления руководителем государственного органа официального уведомления гражданскому служащему с предложением должности, имеющейся в штатном расписании, с учетом установленных квалификационных требований и в соответствии с частью 7 статьи 71 Федерального закона и пунктом 11 Указа о денежном содержании, поскольку должность, замещаемая им ранее, сокращена либо существенные условия служебного контракта изменены.

В случае согласия гражданского служащего, ранее замещавшего должность, наименование которой упразднено в связи с введением Указа о Реестре (отсутствует в нем), на замещение должности с иным наименованием производится его переназначение на должность гражданской службы.

В случае согласия гражданского служащего замещать предложенную ему должность гражданской службы гражданский служащий направляет на имя руководителя государственного органа заявление о назначении его на предложенную должность, после чего в служебный контракт вносятся соответствующие изменения. Служебный контракт при этом не перезаключается.

В случае несогласия с предложенной для замещения должностью гражданской службы гражданский служащий по истечении двух месяцев с момента предупреждения о сокращении должности или об изменении существенных условий служебного контракта освобождается от замещаемой должности, увольняется с гражданской службы и служебный контракт с ним прекращается.

Принимая во внимание, что упразднение наименований ряда должностей и введение новых наименований должностей, входящих в категорию "обеспечивающие специалисты", не связано с изменением существенных условий профессиональной деятельности гражданских служащих и, напротив, ранее выполняемые ими должностные обязанности и функции сохранены, представляется, что в этом случае основанием для увольнения и прекращения служебного контракта является сокращение должности, предусмотренное пунктом 6 части 1 статьи 33 Федерального закона.

Если гражданский служащий не согласен на замещение должности гражданской службы, руководитель государственного органа обязан обеспечить предоставление ему государственных гарантий, предусмотренных Федеральным законом, в том числе:

- предоставить с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа возможность замещения иной должности гражданской службы в том же или в другом государственном органе;

- направить гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

В целях соблюдения основных и дополнительных государственных гарантий гражданских служащих, установленных законодательством Российской Федерации, при проведении организационно-штатных мероприятий необходимо учитывать, что на основании пункта 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" федеральные государственные служащие при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет имеют право на пенсию за выслугу лет при увольнении с Федеральной государственной службы в случае ликвидации федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также по сокращению штата федеральных государственных служащих в федеральных органах государственной власти, их аппаратах, иных государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

При увольнении с гражданской службы в соответствии со статьей 29 Федерального закона (изменение существенных условий служебного контракта по инициативе руководителя государственного органа) гражданский служащий права на пенсию за выслугу лет не имеет.

7.3. Разъяснения Минздравсоцразвития России
по актуальным вопросам законодательства
о государственной гражданской службе

(Извлечение)

1. По вопросу продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет Минздравсоцразвития сообщает, что в соответствии с частью 5 статьи 46 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее - Федеральный закон) продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет исчисляется из расчета один календарный день за каждый год гражданской службы. Стаж гражданской службы, дающий право на предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска, исчисляется на момент предоставления отпуска. Так, например, если гражданский служащий, имеющий стаж гражданской службы 2 года и 8 месяцев на момент оформления очередного оплачиваемого отпуска или его части, уходит в отпуск с 1 апреля 2006 года, то ему положено 2 календарных дня дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, если же он уходит в отпуск с 1 августа 2006 года, то 3 календарных дня.

При этом необходимо учитывать, что согласно части 6 статьи 46 Федерального закона общая продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы, не может превышать 45 календарных дней, для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп, - 40 календарных дней.

2. По вопросу замены части отпуска федерального государственного гражданского служащего, превышающей основной оплачиваемый отпуск, денежной компенсацией Минздравсоцразвития сообщает, что в соответствии со статьей 73 Федерального закона федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом.

Учитывая, что в Федеральном законе не содержится нормы о замене части отпуска федерального гражданского служащего, превышающей основной оплачиваемый отпуск, денежной компенсацией, на федеральных гражданских служащих могут распространяться правила статьи 126 Трудового кодекса Российской Федерации.

Допускается два варианта применения положений вышеуказанной статьи, но с учетом особенностей Федерального закона.

Во-первых, возможна выплата денежной компенсации за все дни неиспользованных отпусков, т.е. при соединении нескольких отпусков (в частности, за прошлые годы) компенсация выплачивается за все количество дней, превышающих основной отпуск - 35 календарных дней для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы, и 30 календарных дней для замещающих должности гражданской службы иных групп.

Во-вторых, замене денежной компенсацией подлежит только та часть каждого из неиспользованных отпусков, которая превышает 30 (35) календарных дней.

При этом следует иметь в виду, что замена отпуска денежной компенсацией является правом, а не обязанностью представителя нанимателя.

3. По вопросу предоставления возможности замещения иной должности гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе при сокращении должностей гражданской службы Минздравсоцразвития сообщает, что в соответствии со статьей 31 Федерального закона регулируются отношения, связанные с гражданской службой при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы.

Частью 3 статьи 31 Федерального закона предусмотрены случаи, когда государственно-служебные отношения могут быть продолжены с гражданским служащим.

Однако пунктом 6 части 1 статьи 33 Федерального закона предусмотрено, что основанием прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы является 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 при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы в том же государственном органе.

Следовательно, после предупреждения в письменной форме за два месяца до сокращения должностей гражданской службы представитель нанимателя обязан предложить гражданскому служащему вакантные должности гражданской службы в этом государственном органе, а при их отсутствии - хотя бы одну вакантную должность в другом государственном органе либо предложить переподготовку (переквалификацию) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При этом под предложением вакантной должности гражданской службы может подразумеваться предложение о назначении на должность гражданской службы, в том числе нижестоящую должность гражданской службы, обязанности по которой гражданский служащий может выполнять с учетом его профессии, квалификации.

Частью 9 статьи 31 Федерального закона установлено, что 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.

При увольнении гражданских служащих с гражданской службы из государственных органов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в связи с реорганизацией государственного органа или изменением его структуры, ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы следует руководствоваться статьей 31 Федерального закона и статьей 318 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которым гражданскому служащему в этих случаях выплачивается компенсация и сохраняется средняя заработная плата, которая выплачивается за оставшиеся два месяца из шести периода трудоустройства.

4. По вопросу перезаключения служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, гражданским служащим достигшим возраста 60 лет Минздравсоцразвития сообщает, что в соответствии с частью 5 статьи 25 Федерального закона с гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт перезаключается на срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет.

Федеральный закон не определяет, что следует понимать под перезаключением служебного контракта. При этом согласно части 6 статьи 24 Федерального закона в случае заключения срочного служебного контракта в нем указывается срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта в соответствии с Федеральным законом и другими федеральными законами.

При перезаключении служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, на срочный служебный контракт представителю нанимателя необходимо расторгнуть с гражданским служащим, достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт и заключить с ним срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет в случае согласия гражданского служащего продолжить отношения, связанные с прохождением гражданской службы.

5. По вопросу компенсации расходов при направлении федерального гражданского служащего в командировку Минздравсоцразвития сообщает, что в соответствии с пунктом 1 Порядка и условий командирования федеральных гражданских служащих, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года N 813 "О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих" (далее - Указ), федеральные гражданские служащие направляются в служебные командировки по решению представителя нанимателя (руководителя государственного органа или его аппарата либо лица, замещающего государственную должность Российской Федерации) или уполномоченного им лица на определенный срок для выполнения служебного задания (вне постоянного места прохождения федеральной гражданской службы) как на территории Российской Федерации, так и на территориях иностранных государств.

Следовательно, направление и цели служебной командировки определяются на основании решения представителя нанимателя.

Кроме того, пунктом 11 Порядка и условий командирования федеральных гражданских служащих, утвержденных Указом, при направлении гражданского служащего в служебную командировку ему гарантируется сохранение должности гражданской службы и денежного содержания (среднего заработка).

Представитель нанимателя имеет право выбора, каким образом будут компенсироваться расходы при направлении федерального гражданского служащего в командировку: либо за ним сохраняется денежное содержание, либо выплачивается средний заработок.

Следовательно, порядок и размеры возмещения расходов, связанных со служебной командировкой, должны определяться коллективным договором или локальным нормативным актом государственного органа.

Во всех случаях определения размера средней заработной платы, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, следует руководствоваться статьей 139 Трудового кодекса Российской Федерации и Положением об особенностях порядка исчисления средней заработной платы, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2003 года N 213.

Расчетным периодом для расчета среднего заработка при направлении в командировку являются 12 месяцев, предшествующих моменту выплаты.

В соответствии с частью 6 статьи 139 Трудового кодекса Российской Федерации в коллективном договоре могут быть предусмотрены и иные периоды для расчета средней заработной платы, если это не ухудшает положение работников.

Учитывая изложенное, при исчислении среднего заработка, в том числе в случае нахождения федерального гражданского служащего в очередном отпуске, командировке, при расчете больничных листов и т.д., учитываются все виды выплат, предусмотренные системой оплаты труда соответствующего государственного органа, пропорционально фактически отработанному времени и только в том случае, если они начислены в месяцы расчетного периода.

Приложение 8

Технологии мониторинга законодательства о государственной гражданской службе

Мониторинг реализации Закона N 79-ФЗ имеет своей целью изучение и оценку реального внедрения его норм и требований в практику деятельности государственных органов, особенно в части применения, а также выявление погрешностей и трудностей в его реализации.

Мониторинг может осуществляться на основе специально разработанных программ. Целями таких программ являются содействие последовательной реализации Закона, оказание помощи должностным лицам и гражданским служащим в организации систематического изучения и наблюдения действия Закона и изданных в его развитие нормативных правовых актов, осуществления контроля и оценки результатов их реализации.

Ключевыми понятиями в программах мониторинга являются следующие:

- реализация Закона N 79-ФЗ - процесс воплощения нормативных целей Закона в реальную (практическую) профессиональную служебную деятельность гражданских служащих РФ;

- законность на гражданской службе - состояние соблюдения законодательства о гражданской службе;

- уровень законности на гражданской службе - характеристика состояния реализации Закона, его отдельных положений и нормативных правовых актов, изданных в их развитие, соответствие правоприменительной практики закону.

Программы имеют своим назначением обеспечение постоянного наблюдения за ходом выполнения Закона N 79-ФЗ в целом и его отдельных норм, а также применения их на всех этапах действия Закона, начиная от информированности, знания нормативного правового акта, принятия решений "во исполнение" и кончая контролем и оценкой его эффективности.

Для реализации Закона существенное значение имеет весь комплекс средств - юридических, экономических, социально-психологических, организационно-управленческих и др., а также строгий учет затрат ресурсов и фактор времени.

Основные требования, предъявляемые к организации реализации Закона N 79-ФЗ. Под реализацией Закона имеется в виду процесс его непрерывного действия, выражающийся в применении конкретных правовых норм к отношениям на гражданской службе, урегулированным Законом. Последовательная реализация Закона означает реальное достижение нормативно установленных в нем целей.

Для надлежащей организации процесса реализации Закона необходимо соблюдать ряд следующих требований.

1. Требование непрерывности. Это означает, что реализация Закона N 79-ФЗ должна быть непрерывной и включать в себя следующие стадии:

- информирование;
- понимание Закона;
- принятие решений "во исполнение";
- применение норм Закона;
- контроль за ходом реализации Закона;
- использование правозащитных процедур;
- оценка эффективности действия Закона.

2. Требование комплексности. Реализация Закона N 79-ФЗ требует использования комплекса средств - юридических, экономических, социально-психологических, организационных и др. Игнорирование какого-либо средства не позволит выявить всего потенциала Закона.

3. Требование всеобщности. В реализации Закона N 79-ФЗ должны принимать участие все субъекты, предусмотренные его нормами: руководители государственных органов, лица, занимающие государственные должности, представители указанных руководителей или лиц, осуществляющих полномочия от имени Российской Федерации или субъекта РФ; структурные подразделения исполнительного аппарата, профсоюзные и другие профессиональные организации на гражданской службе, все граждане России, гражданские служащие и др.

В обеспечении реализации Закона ведущая роль принадлежит подразделениям государственных органов по вопросам государственной гражданской службы и кадров.

4. Требование системности. Процесс реализации Закона N 79-ФЗ должен иметь целостный характер - необходимо одновременно учитывать требования ряда однородных законов и норм, например, Закона N 58-ФЗ, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, изданных в развитие Закона N 79-ФЗ, и принимать согласованные меры по их выполнению. В этих целях необходимо:

- учитывать действие однородных законов, других нормативных правовых актов, регулирующих, например, порядок прохождения гражданской службы и др.;
- обеспечивать такое соотношение норм Закона и тематических нормативных правовых актов, при котором первые имеют приоритетное значение;
- согласовывать действие однородных норм Закона и положений других нормативных правовых актов. Для этого необходимо сопоставить нормы, определяющие круг уполномоченных субъектов, объем их прав, виды ответственности, характер предписаний, и применять их системно. При выявлении противоречий надлежит исходить из смысла статей Закона.

5. Требование оптимальности. При организации процесса реализации Закона N 79-ФЗ следует рассчитывать возможные затраты денежных, материальных и иных ресурсов. Важно учитывать фактор времени - долгосрочный период действия Закона и необходимость постоянных затрат по его практическому осуществлению.

Методы изучения реализации Закона N 79-ФЗ. Для получения и накопления информации о ходе реализации Закона могут применяться следующие методы:

- анализ текста Федерального закона и нормативных правовых актов, изданных в целях его развития и обеспечения эффективного применения;
- сбор тематической информации о применении отдельных нормативных положений Закона о классных чинах, должностях гражданской службы и т.п.;
- анкетирование и иные опросы гражданских служащих;
- анализ обобщения судебной практики по делам, связанным с вопросами гражданской службы;
- контент-анализ прессы;
- изучение первичных документов;
- проведение экспертиз;
- изучение материалов обсуждений документов по вопросам гражданской службы в государственных органах;
- изучение материалов проверок и др.

Оценочные показатели реализации Закона N 79-ФЗ. Универсальным синтетическим критерием надлежащей реализации любого закона в какой бы то ни было сфере государственной деятельности является соблюдение законности. Достижению высокого уровня законности способствует применение целого комплекса средств. Соответственно, в качестве показателей реализации Закона следует избрать следующие виды показателей:

I. Социально-психологические показатели:

- информированность гражданских служащих о Законе;
- разъяснение и толкование Закона;
- выработка установки на строгое соблюдение Закона гражданскими служащими в процессе выполнения своих должностных обязанностей;
- данные о проведении совещаний, конференций и т.п. по вопросам применения Закона.

II. Юридические показатели реализации Закона:

- издание правовых актов "на основе и во исполнение" Закона;
- правильное применение Закона - освоение новых полномочий, соблюдение запретов и ограничений, данные о применении санкций (поощрений и дисциплинарных взысканий) к гражданским служащим;
- данные об индивидуальных служебных спорах в государственном органе, применении судебных и иных правозащитных процедур.

III. Организационно-управленческие показатели реализации Закона:

- изменение функций, полномочий должностных лиц, связанных с обеспечением реализации Закона;
- перестройка структур, порядка использования кадров в государственном органе;

- включение вопросов реализации Закона в планы работ государственных органов и их структурных подразделений;
 - заслушивание информации должностных лиц о ходе реализации Закона.
- IV. Оценка эффективности Закона:
- данные о нарушениях Закона, возникших трудностях в его применении и их причинах - неясности в Законе, коллизии с другими законами, незнание Закона, искажение его смысла подзаконными и локальными актами, неиспользование полномочий, нарушения прав граждан, противоправные настроения и действия гражданских служащих и др.;
 - данные о бездействии Закона, неприменении его отдельных положений;
 - побочные, негативные последствия реализации Закона (не предусмотренные в нем);
 - меры, необходимые для совершенствования практики реализации Закона - повышение правовой культуры гражданских служащих, улучшение деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на гражданской службе и др.;
 - предложения гражданских служащих по изменению, дополнению, отмене отдельных положений Закона.

Анкета о реализации Закона N 79-ФЗ
в федеральных органах исполнительной власти <1>

<1> Анкета используется в качестве метода экспертного анализа в ходе мониторинга применения Закона. Здесь приводится ее вариант с возможными вопросами.

Цель исследования - изучение реализации Закона N 79-ФЗ. Сведения, полученные с помощью экспертного опроса, будут использованы для выработки практических рекомендаций.

Заполняя анкету, обведите кружком номер выбранного Вами варианта ответа или запишите свой вариант ответа в свободной строке.

Благодарим за сотрудничество!

1. Какими нормативно-правовыми актами Вы прежде всего руководствуетесь в своей деятельности?

(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Конституцией РФ.
2. Законом N 79-ФЗ.
3. Указами Президента РФ.
4. Постановлениями и распоряжениями Правительства РФ.
5. Правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.
6. Должностными регламентами.
7. Служебными инструкциями.
8. Указаниями руководителя.
9. Методическими рекомендациями.
10. Чем еще (укажите).

2. Какие обстоятельства служат, как правило, основанием для принятия решений?

(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Прямые предписания закона.
2. Поручения вышестоящих органов.
3. Инициативные предложения общественности.
4. Лоббирование корпоративных групп.
5. Боязнь санкций.
6. Перестраховка.
7. Сезонные и другие текущие соображения.
8. Что еще (укажите).

3. Как, по Вашему мнению, исполняется Закон в различных сферах управления?

	В основном исполняется	В основном не исполняется	Затрудняюсь ответить

4. Как, по Вашему мнению, исполняются нормативные правовые акты, принятые в развитие Закона N 79-ФЗ?

	В основном исполняются	В основном не исполняются	Затрудняюсь ответить

5. Какие затруднения возникают у Вас в ходе применения Закона?
(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Пробелы в Федеральном законе.
2. Пробелы в законодательстве субъектов Российской Федерации.
3. Отсутствие актов, конкретизирующих бланкетные нормы Закона.
4. Нечеткость правовых норм Закона.
5. Ошибочные толкования правовых норм в процессе их применения.
6. Что еще (укажите).

6. Какие виды управленческой деятельности чаще всего, на Ваш взгляд, приводят к нарушению Закона?

(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Принятие конкретных решений вопреки норме Закона.
2. Вмешательство в компетенцию других органов, организаций.
3. Ограничение прав граждан.
4. Неиспользование норм Закона.
5. Непринятие необходимых решений в соответствии с Законом.
6. Ошибочное применение норм.
7. Изолированное применение норм.
8. Что еще (укажите).

7. Какие причины чаще всего лежат в основе невыполнения Закона?
(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Отсутствие экономической и финансовой обеспеченности.
2. Неэффективная работа подразделений ФОИВ.
3. Недостаточное применение мер юридической ответственности.
4. Низкое качество норм Закона.
5. Отсутствие системы законов.
6. Незнание законов.
7. Невысокая правовая культура правоприменителей и граждан.
8. Что еще (укажите).

7.1. Имеется ли у Вас информация о бездействии (неприменении) Закона?

7.2. Есть ли у Вас данные о неприменении отдельных положений Закона?

7.3. Укажите негативные последствия реализации Закона?

8. Какие меры необходимы для совершенствования практики реализации Закона?

1. Повышение правовой культуры.
2. Овладение навыками.
3. Улучшение деятельности по урегулированию конфликта интересов.

4. Что еще (укажите).

9. Имеют ли место предложения гражданских служащих по изменению и дополнению законов?

10. Информированы ли Вы в достаточной степени о:

1. Законе N 79-ФЗ.
2. Актах, принятых в его развитие.
3. Об опыте применения Закона в смежных министерствах.

11. Чему Вы отдаете приоритет при наличии противоречий между Законом и другими актами, регламентирующими отношения на государственной гражданской службе?

(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Конституции РФ.
2. Федеральным законам.
3. Указам Президента РФ.
4. Постановлениям и распоряжениям Правительства РФ.
5. Актам федеральных органов исполнительной власти.
6. Служебным инструкциям.
7. Должностным регламентам.
8. Устным указаниям руководителя.
9. Здравому смыслу.
10. Чему еще (укажите).

12. Какие меры принимались федеральным органом исполнительной власти для преодоления юридических коллизий между Законом N 79-ФЗ, иным федеральным законом и актами, принятыми в развитие Закона?

(можно указать несколько вариантов ответа)

1. Вносились представления Президенту РФ.
2. Вносились представления Правительству РФ.
3. Вносились представления федеральному министру.
4. Выступали с инициативой о подготовке проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон.
5. Затрудняюсь ответить.
6. Что еще (укажите).

13. Насколько действенными оказались меры, принятые исполнительными органами субъекта РФ по устранению юридических коллизий?

	Коллизии, возникшие по вине федеральных органов государственной власти	Коллизии, возникшие по вине органов государственной власти области
Устранены все правовые коллизии	1	1
Устранена большая часть коллизий	2	2
Устранена примерно половина коллизий	3	3
Устранены лишь отдельные коллизии	4	4
Коллизии не были устранены	5	5
Затрудняюсь ответить	6	6

14. Имели ли место индивидуальные споры, связанные с применением Закона?

1. Да.
2. Нет.
3. Затрудняюсь ответить.

15. Использовались ли судебные и иные правозащитные процедуры, предусмотренные Законом?

1. Да.
2. Нет.
3. Затрудняюсь ответить.

16. Укажите, с какими трудностями Вы столкнулись при применении Закона.

1. Неиспользование Закона.
2. Коллизии.
3. Незнание.
4. Использование подзаконных и локальных актов.
5. Неиспользование предоставленных полномочий.
6. Нарушение прав граждан.
7. Противоправные настроения и действия гражданских служащих.
8. Иное.

17. Включались ли вопросы реализации Закона в планы министерств и их структурных подразделений?

1. Да.
2. Нет.
3. Затрудняюсь ответить.

18. Заслушивалась ли информация должностных лиц о ходе реализации Закона?

1. На совещании у руководителя министерства.
2. На коллегии.
3. В ходе работы.

19. Как Вы считаете, соблюдаются ли запреты и ограничения, связанные с гражданской службой?

1. Соблюдаются формально.
2. Соблюдаются в большинстве случаев.
3. Иногда не соблюдаются.
4. Есть отдельные нарушения.

20. Укажите, каковы причины и виды указанных нарушений _____

Приложение 9

Обзор судебной практики по делам в связи
с государственной гражданской службой <1>

<1> Тексты не приводятся.

Определение Верховного Суда РФ от 19.04.2006 N 81-Г06-2 (извлечение).
Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2006 N 1-Г06-4 (извлечение).
Определение Верховного Суда РФ от 01.02.2006 N 46-Г05-29 (извлечение).
Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2005 N 20-В05-36 (извлечение).
Определение Верховного Суда РФ от 18.08.2004 N 7-Г04-10 (извлечение).
Определение Верховного Суда РФ от 28.02.2003 N 74-Г03-8 (извлечение) <1>.

<1> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. N 11.

Определение Верховного Суда РФ от 13.12.2003 N КА03-579 (извлечение) <1>.

<1> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. N 6.

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 01.03.2006 "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2005 года" (извлечение).

Приложение 10

Из материалов о проверках состояния законности
в системе государственной гражданской службы <1>

<1> Материал подготовлен на основе обобщения данных Генеральной прокуратуры РФ.

Генеральная прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской службе, предотвращает и пресекает факты коррупции в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ.

В 2006 г. были проведены прокурорские проверки федеральных министерств и федеральных служб, их территориальных органов и органов государственной власти субъектов РФ, в результате которых установлены факты нарушений гражданскими служащими требований Закона N 79-ФЗ и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

В частности, не исполняются требования Указа Президента РФ от 15 мая 1997 г. N 484 "О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе" по представлению справок о соблюдении ограничений в соответствующие кадровые службы и деклараций о доходах и имуществе в налоговые органы.

В нарушение ч. 1 ст. 12 Закона N 79-ФЗ и Указа Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных служащих" на должности гражданской службы назначаются граждане, не соответствующие предъявляемым к уровню образования или стажу работы квалификационным требованиям.

В отдельных федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ не исполняются требования ст. 12 и 47 Закона N 79-ФЗ в части разработки должностных регламентов, а разработанные должностные регламенты по своему содержанию не соответствуют положениям ч. 2 ст. 47 Закона.

Вопреки требованиям ст. 14 Закона гражданские служащие без предварительного уведомления представителя нанимателя выполняют иную оплачиваемую работу в других организациях, что влечет за собой конфликт личных и государственных интересов. По данным фактам органами прокуратуры возбуждены уголовные дела по ст. 289 УК (незаконное участие в предпринимательской деятельности).

Имеют место факты выезда гражданских служащих в служебные командировки за счет юридических лиц, что противоречит п. 7 ч. 1 ст. 17 Закона N 79-ФЗ.

В большинстве проверенных федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ не выполняются требования законодательства о проведении конкурсного отбора при поступлении на гражданскую службу и на замещение должностей гражданской службы. В большинстве случаев конкурсные комиссии не созданы либо созданы с нарушениями действующего законодательства.

Распространены факты незаконного вхождения гражданских служащих в число учредителей коммерческих структур или в состав органов управления хозяйствующих субъектов, использования федеральными гражданскими служащими своего служебного положения в личных корыстных целях, в том числе при распоряжении государственной собственностью.

Имеют место случаи утаивания от правоохранительных органов сведений о служебных проступках гражданских служащих, граничащих с преступлениями.

В результате проведенных проверок органами прокуратуры выявлено свыше 47 тыс. нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе, по которым Генеральной прокуратурой РФ и прокурорами субъектов РФ приняты соответствующие меры прокурорского реагирования, в том числе принесено более 4 тыс. протестов на незаконные правовые акты, должностным лицам внесено свыше 10 тыс. представлений об устранении выявленных нарушений Закона, возбуждено около 600 уголовных дел коррупционной

направленности, в суд, в том числе арбитражный, направлено более 1100 заявлений, свыше 1600 предостережений объявлено госслужащим, 2686 государственных и муниципальных служащих привлечено к дисциплинарной и административной ответственности.

Приложение 11

Примерный план-структура типовой программы развития государственной гражданской службы

1. Современное состояние и основные проблемы повышения эффективности государственной гражданской службы РФ. В результате реформирования государственной службы РФ создана целостная система государственной службы, заложены концептуальные основы ее модернизации. Федеральной программой "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)", продленной на 2006 - 2007 гг., был заложен фундамент новой гражданской службы, в значительной степени построенный на создании законодательных новаций и введении новых принципов организации деятельности гражданских служащих.

Совершенствование гражданской службы в 2003 - 2007 гг. носило многоплановый характер. Была создана нормативная база, существенно отличающаяся от действовавшей ранее. Впервые были четко определены и закреплены права, обязанности и должностная структура гражданских служащих. От состояния неопределенности социально-правового положения гражданских служащих был осуществлен переход к состоянию кадровой стабильности, созданию определенных законом единых условий прохождения гражданской службы.

Наряду с этим была сделана успешная попытка разработать и реализовать на практике новые механизмы организации гражданской службы и технологии управления. Был декларирован ряд концептуально новых для гражданской службы принципов: разработка показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, должностных регламентов, создание механизмов участия общественности в аттестационных и конкурсных комиссиях и разрешения конфликта интересов на гражданской службе.

Реализация заложенных законодательством принципов выявила новое видение сложности и проблем модернизации государственной службы. В первую очередь, это обеспечение взаимосвязи с проводимыми в настоящее время реформами: реформой бюджетного процесса и административной реформой. Важным является применение единообразных подходов к организации и правовому регулированию различных видов государственной службы: военной, правоохранительной, гражданской. Требуется определенного совершенствования законодательная основа и вопросы взаимодействия между различными уровнями гражданской службы: федеральной, уровня субъектов РФ и муниципальной службой.

В современных условиях меняются требования, предъявляемые к гражданской службе со стороны общества: она должна стать более открытой, эффективной и направленной на конечных потребителей. Однако ее низкая конкурентоспособность приводит к падению профессионализма, компетентности и квалификации гражданских служащих, сложности привлечения молодых специалистов. Все это подрывает доверие к гражданской службе, способствует формированию негативного имиджа. Повышение престижа государственной службы и создание целостного кадрового ядра должны стать основными направлениями развития государственной службы.

В этой области сделаны первые шаги: разработан и принят ряд нормативных актов по вопросам проведения аттестации, конкурса, сдаче квалификационного экзамена гражданскими служащими. Тем не менее, несмотря на определенные успехи, остается нерешенным ряд вопросов. В настоящее время отсутствуют методики проведения аттестации, квалификационных экзаменов, конкурсов; требуется дальнейшего совершенствования реестрирование должностей гражданской службы с точки зрения соответствия практике. Отсюда возникает вакуум между нормативным закреплением новых подходов и их практической реализацией.

Остаются нереализованными важнейшие направления повышения эффективности гражданской службы. Прежде всего, до сих пор не создан орган по управлению государственной службой, не обеспечена соотносимость условий прохождения государственной службы по видам и органам государственной власти, отсутствуют заложенные законодательством механизмы управления по результатам, не получили широкого распространения системы планирования, регламентации, оценки и стимулирования деятельности гражданских служащих.

Это приводит к ситуации, когда ряд провозглашенных новых принципов не имеет под собой правоприменительной практики, тем самым отрицательно сказываясь на темпах модернизации гражданской службы. Чрезвычайно важным в этой связи представляется разработка и реализация мероприятий, позволяющих, с одной стороны, закрепить достигнутую стабильность гражданской службы, а с другой стороны, плавно перейти к ее интенсивному развитию, прежде всего акцентируя внимание на практическом наполнении новых технологий государственного управления.

В настоящее время созданы все предпосылки для качественного прорыва и кардинального повышения эффективности гражданской службы. В этих целях и необходима программа развития гражданской службы РФ.

2. Сроки реализации, основные направления, цели и задачи Программы. Обобщенно описанные проблемы носят системный характер и требуют достаточно длительного времени на разработку механизмов их разрешения. Опыт зарубежных стран показывает, что длительность процесса внедрения на гражданской службе новых управленческих технологий в среднем составляет 10 - 15 лет. Таким образом, программа развития гражданской службы может иметь среднесрочный характер постановки целей и задач, реализуемых в долгосрочной перспективе.

Основные направления Программы состоят в следующем:

- содействие социально-экономическому развитию Российской Федерации и обеспечение положительной динамики во всех сферах, на которые оказывает влияние гражданская служба;
- ориентация на предоставление и оказание качественных государственных услуг гражданам и организациям;
- обеспечение прозрачности и подотчетности гражданскому обществу;
- повышение результативности применяемых на государственной службе управленческих технологий;
- формирование позитивного имиджа гражданской службы и привлечение на нее высококвалифицированных специалистов;
- применение современных методов кадровой работы, повышение уровня профессиональной компетентности и мотивации гражданских служащих к результативной деятельности.

Целью Программы должно стать повышение эффективности и результативности профессиональной деятельности на гражданской службе, ее ориентация на приоритеты развития Российской Федерации с учетом интересов гражданского общества.

В соответствии с целью Программы приоритетами развития гражданской службы Российской Федерации являются:

- 1) ориентированность на общество;
- 2) развитие гражданской службы как социально-правового института;
- 3) совершенствование организации деятельности гражданских служащих.

Задачи, решение которых необходимо для достижения поставленной цели в соответствии с направлениями развития гражданской службы, могут сосредотачиваться на следующих вопросах:

- 1) содействие социально-экономическому развитию Российской Федерации:
 - установление взаимосвязи и внедрение технологий декомпозиции целей и задач органов государственной власти на уровень гражданских служащих;
 - разработка системы независимого мониторинга и оценки деятельности гражданских служащих;
 - внедрение системы показателей эффективности и результативности служебной деятельности гражданских служащих;
 - разграничение ответственности, децентрализация и внедрение механизмов делегирования полномочий гражданским служащим среднего и нижнего управленческого звена;
- 2) предоставление и оказание качественных государственных услуг гражданам и организациям:
 - разработка стандартов оказания государственных услуг и регламентация должностных обязанностей государственных служащих по их оказанию;
 - разработка систем "обратной связи" и мониторинга качества оказания государственных услуг;
 - внедрение современных технологий по оказанию государственных услуг;
 - передача части функций государственной службы по оказанию услуг саморегулируемым организациям;
- 3) обеспечение прозрачности и подотчетности гражданской службы гражданскому обществу:
 - создание механизмов противодействия коррупции;
 - вовлечение общественных институтов в процессы контроля деятельности государственных органов и гражданских служащих;
 - совершенствование деятельности общественной палаты и распространение практики участия общественности в составе комиссий государственных органов;
 - совершенствование принципов и практики предоставления сведений о доходах гражданских служащих и передачи ими собственности в доверительное управление;
- 4) повышение результативности применяемых на гражданской службе управленческих технологий:
 - создание системы управления гражданской службой;
 - совершенствование систем прохождения гражданской службы различными группами и категориями гражданских служащих;

- разработка систем проектного управления и планирования деятельности гражданских служащих, ориентированных на результат;
- внедрение механизмов аутсорсинга исполнения процессов;
- персонификация и усиление ответственности гражданских служащих за достигаемые результаты;

5) формирование позитивного имиджа гражданской службы и привлечение на нее высококвалифицированных специалистов:

- создание механизмов разрешения конфликта интересов;
- разработка профессиональных этических норм гражданских служащих;
- создание современной институциональной среды прохождения гражданской службы;
- проведение кампании в средствах массовой информации по повышению престижа гражданской службы;

6) применение современных методов кадровой работы, повышение профессиональной компетентности гражданских служащих:

- внедрение современных кадровых технологий в систему гражданской службы: аттестация, конкурсы, кадровый резерв;
- разработка новых образовательных стандартов и научных специализаций в области государственного управления;
- разработка программ профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих;
- разработка эффективных методов подбора квалифицированных кадров для гражданской службы;
- создание условий карьерного роста гражданских служащих;
- развитие систем стимулирования гражданских служащих и внедрение принципов оплаты по результатам;
- развитие системы государственных социальных гарантий.

Данные цели и задачи должны отражать следующий контекст мероприятий по развитию гражданской службы РФ, направленных на одну из следующих областей:

- завершение создания целостной системы государственной службы;
- переход к интенсивному развитию и повышению эффективности государственной службы.

3. Основные мероприятия и ожидаемые результаты Программы. Основными мероприятиями Программы должны стать:

- разработка нормативно-правовой и методической базы, обеспечивающей увязку административных и должностных регламентов;
- создание системы формирования показателей результативности деятельности гражданских служащих;
- развитие законодательной и методической базы по вопросам оказания услуг и обжалования действий гражданских служащих при нарушении сроков и процедур их предоставления;
- разработка систем "самосертификации" и сокращения времени оказания услуг;
- совершенствование организации распределения служебных обязанностей гражданских служащих с учетом внутренних процессов и "деловых ролей";
- модернизация служебного распорядка гражданских служащих;
- совершенствование систем планирования деятельности гражданских служащих;
- обеспечение соотносимости должностей по видам государственной службы и по группам и категориям государственной службы в различных государственных органах;
- создание механизмов участия независимых экспертов в комиссиях органов государственной власти;
- совершенствование принципов и практики предоставления сведений о доходах гражданских служащих;
- создание базы данных независимых экспертов и механизмов их ротации;
- разработка новых образовательных стандартов и научных специализаций в области государственного управления;
- разработка программ профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих;
- разработка программ и требований к стажировкам как виду дополнительного профессионального образования гражданских служащих;
- методическое обеспечение разработки служебных контрактов;
- разработка методик оценки результативности деятельности гражданского служащего и увязка с системами мотивации;
- создание механизмов индексации оплаты гражданских служащих в зависимости от уровня индивидуальных показателей.

В результате реализации такой Программы ожидаются следующие результаты:

- практическая реализация новых механизмов организации государственной службы и технологий управления;
- разработка и применение показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, должностных регламентов;
- реализация механизмов участия общественности в аттестационных и конкурсных комиссиях и разрешения конфликта интересов на государственной службе;
- применение новых кадровых технологий на гражданской службе.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив

Вступительное слово

Введение

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

2. Официальные издания

3. Прочие сокращения

Преамбула

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные термины

Статья 2. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Статья 3. Государственная гражданская служба Российской Федерации

Статья 4. Принципы гражданской службы

Статья 5. Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации

Статья 6. Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов

Статья 7. Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы

Глава 2. Должности гражданской службы

Статья 8. Должности гражданской службы

Статья 9. Классификация должностей гражданской службы

Статья 10. Реестры должностей государственной гражданской службы Российской Федерации

Статья 11. Классные чины гражданской службы

Статья 12. Квалификационные требования к должностям гражданской службы

Глава 3. Правовое положение (статус) гражданского служащего

Статья 13. Гражданский служащий

Статья 14. Основные права гражданского служащего

Статья 15. Основные обязанности гражданского служащего

Статья 16. Ограничения, связанные с гражданской службой

Статья 17. Запреты, связанные с гражданской службой

Статья 18. Требования к служебному поведению гражданского служащего

Статья 19. Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе

Статья 20. Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Глава 4. Поступление на гражданскую службу

Статья 21. Право поступления на гражданскую службу

Статья 22. Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу

Глава 5. Служебный контракт

Статья 23. Понятие и стороны служебного контракта

Статья 24. Содержание и форма служебного контракта

Статья 25. Срок действия служебного контракта

Статья 26. Заключение служебного контракта

Статья 27. Испытание при поступлении на гражданскую службу

Статья 28. Перевод на иную должность гражданской службы или перемещение

Статья 29. Изменение существенных условий служебного контракта

Статья 30. Временное замещение иной должности гражданской службы

Статья 31. Отношения, связанные с гражданской службой, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы

- Статья 32. Отстранение от замещаемой должности гражданской службы
- Глава 6. Основания и последствия прекращения служебного контракта
- Статья 33. Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы
- Статья 34. Расторжение служебного контракта по соглашению сторон
- Статья 35. Расторжение срочного служебного контракта
- Статья 36. Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего
- Статья 37. Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя
- Статья 38. Информирование выборного профсоюзного органа при расторжении служебного контракта
- Статья 39. Прекращение и приостановление служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон
- Статья 40. Прекращение служебного контракта вследствие нарушения обязательных правил при заключении служебного контракта
- Статья 41. Расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации
- Глава 7. Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа
- Статья 42. Персональные данные гражданского служащего и ведение личного дела гражданского служащего
- Статья 43. Реестры государственных гражданских служащих Российской Федерации
- Статья 44. Кадровая работа
- Глава 8. Служебное время и время отдыха
- Статья 45. Служебное время и время отдыха
- Статья 46. Отпуска на гражданской службе
- Глава 9. Прохождение гражданской службы
- Статья 47. Должностной регламент
- Статья 48. Аттестация гражданских служащих
- Статья 49. Квалификационный экзамен
- Глава 10. Оплата труда гражданских служащих
- Статья 50. Оплата труда гражданского служащего
- Статья 51. Фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа
- Глава 11. Государственные гарантии на гражданской службе
- Статья 52. Основные государственные гарантии гражданских служащих
- Статья 53. Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих
- Статья 54. Стаж гражданской службы
- Глава 12. Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе
- Статья 55. Поощрения и награждения за гражданскую службу
- Статья 56. Служебная дисциплина на гражданской службе
- Статья 57. Дисциплинарные взыскания
- Статья 58. Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания
- Статья 59. Служебная проверка
- Глава 13. Формирование кадрового состава гражданской службы
- Статья 60. Принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы
- Статья 61. Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы
- Статья 62. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего

- Статья 63. Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих
- Статья 64. Кадровый резерв на гражданской службе
- Глава 14. Финансирование гражданской службы. Программы развития гражданской службы
- Статья 65. Финансирование гражданской службы
- Статья 66. Программы развития гражданской службы
- Глава 15. Государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации
- Статья 67. Органы государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации
- Статья 68. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации
- Глава 16. Рассмотрение индивидуальных служебных споров
- Статья 69. Индивидуальный служебный спор
- Статья 70. Органы по рассмотрению индивидуальных служебных споров
- Глава 17. Вступление в силу настоящего Федерального закона
- Статья 71. Вступление в силу настоящего Федерального закона
- Статья 72. Признание утратившими силу отдельных законодательных актов
- Статья 73. Применение законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права
- Статья 74. Применение законов и иных нормативных правовых актов о государственной службе в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона
- Приложения
- Приложение 1. Статистические показатели о динамике численности и оплате труда государственных гражданских служащих (по данным Росстата)
- 1.1. Показатели численности
- 1.2. Показатели оплаты труда
- Приложение 2. Перечень нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, принятых в развитие Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ
- Приложение 3. Перечень нормативных правовых актов, разрабатываемых во исполнение Закона N 79-ФЗ
- Приложение 4. Образцы документов, заполняемых на государственной гражданской службе
- 4.1. Образцы документов, заполняемых при поступлении на государственную гражданскую службу
- Анкета, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.05.2005 N 667-р (не приводится)
- Декларация о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, утв. Указом Президента РФ от 15.05.1997 N 484 (не приводится)
- Справка о соблюдении гражданином ограничений, связанных с замещением государственной должности Российской Федерации, государственной должности федеральной государственной службы, утв. Указом Президента РФ от 15.05.1997 N 484 (не приводится)
- Служебный контракт о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации
- 4.2. Образцы документов, заполняемых при прохождении государственной гражданской службы

- 4.2.1. При приеме
Заявление
- 4.2.2. При назначении
Представление о назначении
- 4.2.3. При переводе
Заявление
- 4.2.4. При оформлении отпуска
Распоряжение
Уведомление
- 4.2.5. При аттестации
Отзыв о профессиональной служебной деятельности
Аттестационный лист государственного гражданского служащего Российской Федерации
- 4.2.6. В случаях установления фактов нарушения дисциплины
Акт о появлении на службе гражданского служащего с признаками алкогольного, наркотического или токсического опьянения и отстранении от замещаемой должности (недопущении к исполнению должностных обязанностей)
Акт об отказе от прохождения гражданским служащим медицинского освидетельствования для установления состояния алкогольного, наркотического или токсического опьянения
- 4.2.7. О проведении служебной проверки
Приказ
- 4.2.8. При увольнении
Заявление

Приложение 5. Служебный распорядок Федерального государственного органа

Примерная структура и типовое содержание служебного распорядка федерального государственного органа

Приложение 6. Образовательные учреждения, осуществлявшие дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих в 2006 г.

Приложение 7. Рекомендации и разъяснения по отдельным вопросам государственной гражданской службы

7.1. Рекомендации по организации работы при подготовке проектов правовых актов о присвоении классных чинов федеральным государственным гражданским служащим федеральных органов исполнительной власти

7.2. Рекомендации по отнесению лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, к категории "обеспечивающие специалисты"

I. Основные положения и понятия

II. Разъяснения по отнесению должностей гражданской службы к категории "обеспечивающие специалисты"

III. Процедуры назначения на должность гражданской службы, освобождения от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы

7.3. Разъяснения Минздравсоцразвития России по актуальным вопросам законодательства о государственной гражданской службе (извлечения)

Приложение 8

Технологии мониторинга законодательства о государственной гражданской службе

Основные требования, предъявляемые к организации реализации Закона N 79-ФЗ

Методы изучения реализации Закона N 79-ФЗ

Оценочные показатели реализации Закона N 79-ФЗ

Анкета о реализации Закона N 79-ФЗ в федеральных органах исполнительной власти

Приложение 9. Обзор судебной практики по делам в связи с государственной гражданской службой

Приложение 10. Из материалов о проверках состояния законности в системе государственной гражданской службы

Приложение 11 Примерный план-структура типовой программы развития государственной гражданской службы

1. Современное состояние и основные проблемы повышения эффективности государственной гражданской службы РФ
2. Сроки реализации, основные направления, цели и задачи Программы
3. Основные мероприятия и ожидаемые результаты Программы

THE BOOK IS MADE BY

AXL-ROSE

AXL-ROSE@YA.RU