

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

Бабкина О.В., Гладких Н.М.

*Южно - Уральский государственный университет (научно-
исследовательский университет)*

Миасс, Россия

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LABOR state and municipal
employees**

Babkina OV, Gladkikh, NM

South - Ural State University (Research University)

Миасс, Russia

Специфика трудовых отношений и применение общих норм трудового права к регламентации деятельности государственных и муниципальных служащих позволяет определять этих лиц как специальных субъектов при рассмотрении многих институтов трудового права.

В современных условиях хозяйствования определяющим в методе трудового права становится договорный способ. Публично-правовая значимость трудовой функции государственных и муниципальных служащих обусловила наличие специфического, по сравнению с общепринятым в трудовом праве, набора правовых средств регулирования трудовых отношений этих лиц. Используемые законодателем правовые средства ограничивают договорный порядок определения юридического статуса государственных и муниципальных служащих как субъектов трудовых

правоотношений. В силу указанного, проблема целесообразности трудовых отношений государственных и муниципальных служащих и трудового права рассматривается необходимой для решения ряд практических задач.

Вопросы правового регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих рассматривались в трудах Д.Н. Бахраха, Л.Ю. Бугрова, А. А. Гришковца, З.С. Гафарова, С.Ю. Головина, А.В. Гусева, К.Н. Гусова, В.В. Ершова, Е.А. Ершовой, М.Л. Захарова, Р.З. Лившица, Н.Д. Мершина, М.В. Молодцова, М.А. Наймушина, Ю.П. Орловского, В.И. Попова, В.Н. Скобелкина, Е.Б. Хохлова, С.М. Чаннова, Л.А. Чикановой, В.Ш. Шайхатдинова, В.Д. Шахова и др.

Актуальность

Актуальность научного исследования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих обусловлена наличием противоречий и пробелов в законодательстве о государственной и муниципальной службе, связанных с несоответствием правового положения государственного служащего, степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной и муниципальной службе.

Объект исследования

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования труда государственных и муниципальных служащих.

Предмет исследования

Предметом исследования выступают нормы права, регулирующие трудовые отношения государственных и муниципальных служащих.

Цель исследования

Целью исследования является анализ проблем правового регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих,

эффективности соответствующих правовых средств путем комплексного исследования, а также выявления пробелов в законодательстве, регулирующем данную сферу отношений.

Задачи исследования

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- изучить историю возникновения и развития трудовых отношений государственных и муниципальных служащих в России;
- установить соотношение нормативных правовых актов о труде и законодательства о государственной и муниципальной службе;
- исследовать проблемы, возникающие при реализации трудовых отношений государственных и муниципальных служащих;
- внести предложения по дальнейшему совершенствованию законодательной базы, регулирующей трудовые отношения государственных и муниципальных служащих.

Методы исследования

Методологической основой дипломной работы являются следующие методы познания: историко-правовой, сравнительный, метод анализа, синтеза.

Научная новизна

Научная новизна исследования состоит в том, что в работе проведен комплексный анализ проблем правового регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих в российском законодательстве. Постановка не исследованных либо недостаточно исследованных ранее актуальных проблем в области регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих позволила сформулировать теоретические выводы относительно наиболее важных вопросов в данной области и внести предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Практическая значимость

Практическая значимость исследования состоит в том, что работа вносит определенный вклад в развитие теории трудового права, законодательство о государственной и муниципальной службе в части изучения правовой природы трудовых отношений государственных и муниципальных служащих. Выводы и материалы дипломной работы имеют не только теоретическое, но и прикладное значение для юристов. Сформулированные в дипломной работе выводы и предложения по совершенствованию законодательства могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности.

Данная работа состоит из двух глав, каждая из которых разделена на параграфы. Первая глава посвящена историко-теоретическим основам становления и развития трудовых отношений в области государственной и муниципальной службы. Первый параграф раскрывает историю возникновения и развития трудовых отношений государственных и муниципальных служащих. Во втором параграфе изучаются общие положения законодательства, регулирующие трудовые отношения государственных и муниципальных служащих.

Глава вторая раскрывает практические проблемы прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в сфере трудовых отношений. Параграф первый данной главы выявляет основные проблемы, связанные с правонарушениями при прохождении государственной гражданской службы государственными гражданскими служащими. Параграф второй содержит проблемы, связанные с прохождением службы в сфере трудовых **отношений муниципальных служащих**.

ГЛАВА 1 ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

§ 1.1 Становление и развитие трудовых отношений государственных и муниципальных служащих в России

Смена исторических форм организации общества всегда влекла за собой смену форм организации труда. Обзор известных современной науке форм организации труда показывает, что правовая регламентация трудовых отношений появляется с возникновением наемного труда и усиливается по мере его распространения. Не смотря на то, что регулирование отношений между людьми, участвующими в процессе труда, возникает на раннем историческом этапе, говорить о своеобразии и обособленности правовой регламентации трудовых отношений не представляется возможным вплоть до конца XIX-го века¹. В России становление и развитие трудовых отношений происходило уже в советский период ее истории, во многом опираясь на научную и нормативно-правовую основу регулирования трудовых отношений, заложенную еще в дореволюционный период. Со временем, в связи с развитием трудовых отношений появилась необходимость регулирования труда отдельных категорий работников, в частности, государственных и муниципальных служащих.

Первые признаки государственной службы как особого вида деятельности «по обеспечению исполнения полномочий» государства, в России усмотрели лишь в эпоху правления Петра I. Правовой статус дворянства был существенно изменен в связи с принятием Указа о единонаследии 1714 года, который закреплял наследование поместья

¹История государственного управления в России / под ред. Игнатова В.Г. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 25.

только за старшим сыном². Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалование. Логическим продолжением Указа о единонаследии стал – Табель о рангах 1722 года³. Табель сформировал новую систему чинов и должностей. Табель о рангах уравнивал военную и гражданскую службу. Государственная служба носит централизованный характер и единообразие в масштабах всей страны. Государственная служба регулируется уже специальными законодательными актами: Генеральным регламентом 1720 года, который представляет собой семь регламентов для различных коллегий, определяющих статус и направление деятельности отдельных государственных учреждений⁴. Во второй половине XVIII-го века, при Екатерине II, система заложенная Петром I – продолжает совершенствоваться. Проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими аспектами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» 1762 года⁵. Им дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы. Таким образом, после Петра I идет постепенное ослабление, затем отмена обязательности государственной службы для основного служивого сословия дворянства, она стала их привилегией.

Новое развитие государственная служба получила в первой половине XIX-го века. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля Росси – Сперанского Михаила Михайловича. В 1809 году он устанавливает Указ об обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливается образовательный ценз, обязательное высшее университетское образование для замещения ряда

² Указ Петра I от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/in4789227herit.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

³ Закон Петра I от 24 января 1722 года «Табель о рангах». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/tabel.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

⁴ История государственной службы в России // Архипова Т.Г., Сенин А.С. М.:ПУЦ ЮО, 2006. С. 41.

⁵ Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» 01 марта 1762 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/manifest.htm> (дата обращения: 28.03.2014).

должностей⁶. В 1832 году принят «Устав о службе гражданской», в 1834 году «Правила о порядке производства в чины гражданской службы»⁷. В течение XIX-го века утвердились положения, характеризующие государственную службу. Таким образом, Россия до 1917 года имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу.

После Октябрьской революции новая власть радикально изменила подходы к правовому регулированию государственной службы. 11 ноября 1917 года за подписью Я.М. Свердлова был принят декрет ЦИК Советов рабочих и солдатских депутатов «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»⁸, а 16 декабря 1917 года за подписью В.И. Ленина декрет СНК «Об уравнивании всех военнослужащих в нравах»⁹. Были упразднены классные чины, воинские придворные звания и ученые степени.

В советский период российского государства, несмотря на столь резко негативное отношение в начале зарождения молодой власти к государственным служащим, государственная служба все-таки существовала. К ней относили тех граждан, которые работали в государственных органах, предприятиях, учреждениях и организациях. Служащий, в отличие от рабочего, крестьянина, занимал государственную должность, пользовался распорядительными и регулирующими полномочиями. Понятие «государственный служащий» того времени определялось следующим образом: такими «являются советские граждане, работающие в государственных организациях, занимающие в них должности по назначению, выборам или в ином, установленном законом порядке, наделенные соответствующими

⁷ «Правила о порядке производства в чины гражданской службы». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/34.htm> (дата обращения: 17.02.2014).

⁸ Декрет Совета Народных Комиссаров от 11 ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/soslov.htm> (дата обращения: 17.02.2014).

⁹ Декрет Совета Народных Комиссаров от 16 декабря 1917 года «Об уравнивании в правах всех военнослужащих». URL: <http://www.garant.ru> / (дата обращения: 25.02.2014).

должностными полномочиями, действующие по поручению государства в целях практического осуществления его задач, получающие определенную плату за свой труд»¹⁰. Следует отметить, что, несмотря на многовековой период существования в России государственной службы, она по многим экономическим, юридическим и другим причинам не получила полноценного развития, не достигла высокой степени институционализации и не всегда была адекватна запросам государства. Более того, в советский период своего существования она была в значительной степени заформализована, так как специального законодательства о государственной службе не было, а правовое положение работников государственного аппарата не отличалось от правового положения служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций. Статус всех служащих определялся единообразно в трудовом законодательстве. Однако, как уже выше излагалось, изменение ситуации привело к выделению службы в органах государственной власти и управлений, как особого рода государственной деятельности.

В течение 1993 года в правительственных структурах с привлечением специалистов разрабатывалась концепция реформирования государственной службы, которая была опубликована 23 декабря 1993 года в виде тезисов в «Российской газете»¹¹. Авторы концепции отмечали, что в России начала 90-х годов «невозможно четко и ясно отделить государственную службу от других видов деятельности и от других социально-правовых институтов». Развитие государственной службы в конце XX века отражало все сложности и противоречия, которые возникали в стране в связи с быстрым и во многом стихийным переходом к новым экономическим и общественным отношениям.

¹⁰ История России: Учебник / под ред. Орлова А.С., Георгиева В.А., Георгиева Н.Г. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 47

¹¹ См.: Там же. С. 58.

Современное законодательство о государственной службе новой России начало оформляться с вступления в силу Федерального закона РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹². Полноценное восстановление государственной службы как профессиональной сферы осуществляется в стране с 1995 года с начала законодательного действия и развития в новой России настоящей, а не формализованной государственной службы. Признание большинством ученых законодательного оформления понятия государственной службы, содержащегося в законе, взято как основа для дальнейшего развития научных взглядов на проблему государственной службы. При рассмотрении понятия «государственная служба», получившее законодательное закрепление в п. 1 ст. 1 Федерального закона РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации», констатировано, что это должности в органах государственной власти с денежным содержанием из средств государственного бюджета, государственное установление, определяющее статус и содержание должности. В этом законе не учитывается взаимосвязь и взаимозависимость между государством, государственной властью, государственным аппаратом, государственным управлением и государственной службой. Последней осталась вспомогательная роль, призванная обеспечивать исполнение полномочий государственных органов. Рациональность и эффективность управления со стороны государственных органов оказались вне поля зрения законодателя, который сосредоточился лишь на проблемах аналитического, информационного, организационного обслуживания власти. Это разрушило целостность государственной службы и превратило ее в некую абстрактную сумму обслуживающих аппаратов локализованных и отдельных друг от друга государственных органов¹³.

¹² Федеральный закон РФ от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

¹³ История государственной службы в России / Сенин А.С. М.: РУМЦ ЮО, 2008. С. 75.

С приходом к руководству страной Президента Российской Федерации В.В. Путина работа над укреплением вертикали власти была выведена на более высокий качественный уровень, включая деятельность по созданию нового законодательства о государственной службе. Результатом стало принятие Федерального закона РФ «О системе государственной службы Российской Федерации», который сменил Федеральный закон РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации», и который установил новую систему государственной службы в нашей стране¹⁴. Дальнейшее свое развитие законодательство о государственной службе получило в ряде других нормативно – правовых актах, а именно: Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁵, Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров»¹⁶, Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственной службе времени, частоты и определения параметров вращения земли»¹⁷, закон Ростовской области «О государственной гражданской службе Ростовской области»¹⁸. Особое значение в этом отношении имеет Федеральный закон РФ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Необходимо отметить, что в России наряду с развитием государственной службы получила свое развитие и муниципальная служба. Это стало возможным с принятием Конституции РФ 1993 года.

¹⁴ Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹⁵ Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁶ Указ Президента РФ от 04 декабря 2009 года № 1382 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 49. Ст. 5922.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 23 марта 2001 года №225 «Об утверждении положения о государственной службе времени, частоты и определения параметров вращения земли» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 14. Ст. 1361.

¹⁸ Закон Ростовской области от 26 июня 2005 года № 38-П «О государственной гражданской службе Ростовской области». URL: <http://www.rostovobl.ru> (дата обращения: 18.03.2014).

Она обусловила появление помимо государственной службы, новый вид публичной службы – муниципальная служба, которая определила новый для России статус органов местного самоуправления, провозгласила принцип, согласно которому они не входят в систему органов государственной власти РФ, установила основные направления деятельности органов местного самоуправления, предусмотрев, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Понятие «муниципальная служба» является относительно новым для российского законодательства. Впервые этот термин был законодательно закреплён в ст. 1 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой муниципальная служба определяется как «профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий»¹⁹. Несмотря на непродолжительный период существования этого правового термина, муниципальная служба как особый социальный институт имеет многовековую историю, и её появление неразрывно связано со становлением и развитием местного самоуправления. Муниципальная служба органически связана с местными органами, их целями и задачами в местных сообществах. Её специфика определяется отношением всего общества и государства к местному самоуправлению как к одной из основ демократического строя. Поэтому на процесс становления и развития муниципальной службы непосредственное влияние оказывают специфические особенности формирования органов местного самоуправления на разных этапах исторического развития.

¹⁹ Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Развитие трудовых отношений муниципальных служащих берет свое начало с появления особого слоя «служилых людей» в конце XV-го века при Иване III и создания городских приказчиков, историки связывают начало формирования государственной службы. Но это в полной мере можно считать и началом формирования муниципальной службы, так как эти два вида служебной деятельности в древнерусском государстве не разделялись. В XVI-м веке появился особый вид служебной деятельности, направленной на осуществление функций органов управления древнерусского государства, и особая группа людей (губные старосты, служилые люди), состоящие на службе государству и получающая определенное вознаграждение. Развитие воеводско-приказного управления в начале XVII-го века привело к резкому росту подьяческих штатов и усилению роли приказных людей. К середине XVII-го века происходит выделение гражданской службы вообще, которая была преимущественно военной. Вокруг приказной работы складывается и муниципальная служба как составная часть государственной службы.

Значительный рост бюрократического аппарата на местах, усложнение задач государственного управления и неспособность местных государственных учреждений их решать привели к необходимости проведения Петром I реформы местного управления, а вместе с ней – системы муниципальной службы. Разделив в 1708 году страну на 8 губерний, наделив губернаторов чрезвычайными полномочиями, Петр I тем самым способствовал более четкому разделению дел и развитию бюрократической соподчиненности чиновников губернских канцелярий²⁰. В целях укрепления местной администрации территория каждой губернии была разделена на провинции, в которых учреждались провинциальные канцелярии.

²⁰ Пособие по истории Отечества для поступающих в ВУЗы / А.С. Орлов, А.Ю. Полунов. Лигмос, 2013. С. 96.

Следующим шагом на пути к созданию эффективного государственного аппарата стала губернская реформа Екатерины II, проведенная в 1775 году. Новое местное управление отличали от прежнего две характерные черты: разделение органов власти по функциям на административные, финансово-экономические и судебные, а также усиление роли представителей дворянства.

Особое значение в развитии местного самоуправления и низшего управленческого звена имели реформы Александра II. В дореволюционной России второй половины XIX-го века. В результате реформ Александра II служащие земских и городских органов самоуправления не являлись государственными²¹. В дальнейшем в ходе контрреформ Александра III в основу была положена государственная теория. В соответствии с ней местное самоуправление определялось как система децентрализованного государственного управления. При Николае II органы управления на местах по-прежнему оставались одним из элементов государственной системы управления.

В советский период идея местного самоуправления, предполагающая децентрализованную власть и независимость органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами страны, являющейся по своей природе централизованным государством. В связи с этим муниципальная служба как самостоятельный социально-правовой институт не существовала, а была органично встроена в иерархию государственной управленческой системы. К служащим местных Советов предъявлялись такие же требования, как и к чиновникам регионального и федерального уровней.

Конституция Российской Федерации 1993 года законодательно закрепила самостоятельность местного самоуправления и установила, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной

²¹ Орлов А.С. Указ. соч. С. 102.

власти²². На новом этапе развития российской государственности муниципальная служба формируется как особая система организации публичной власти на местах со своими принципами, формами и методами. В настоящее время в связи с принятием Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации»²³ муниципальная служба проходит новый этап реформирования и совершенствования.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что становление и развитие трудовых отношений государственных служащих в России происходило уже в советский период ее истории, во многом опираясь на научную и нормативно-правовую основу регулирования трудовых отношений, заложенную еще в дореволюционный период. Со временем, в связи с развитием трудовых отношений появилась необходимость регулирования труда отдельных категорий работников, в частности, таких как государственные и муниципальные служащих.

Проследив за этапами становления государственной и муниципальной службы, следует сказать, что процесс этот, конечно, далеко не закончен. Россия изначально была государством сильно централизованным. И если рассматривать власть публичную как сложное понятие, в которое входит и муниципальная и государственная власть, то, безусловно, последняя занимала значительно более весомые позиции, не только, не спеша делиться своими функциями, но и стараясь распространить свое влияние на сферу муниципальной власти.

Таким образом, становление и развитие трудовых отношений государственных и муниципальных служащих можно разделить на следующие этапы:

²² Конституция Российской Федерации принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. № 237.

²³ Федеральный закон РФ от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

1 этап. Дореволюционный период. Становление и развитие трудовых отношений государственных служащих появляется с возникновением наемного труда, но говорить о своеобразии и обособленности правовой регламентации трудовых отношений государственных и муниципальных служащих не представляется возможным вплоть до конца XIX-го века. В нормативных правовых актах дореволюционной России законодательно регулировались вопросы, посвященные формированию и функционированию государственной службы. Также были определены важнейшие принципы ее организации: соответствие действий чиновников российским законам; централизм в организации управления; обязательность решений вышестоящих учреждений и должностных лиц; подконтрольность государственных органов и деятельности их служащих субъекту верховной власти; ответственность кадров государственных структур за порученный участок управления; исполнение своих должностных обязанностей, обязательные постановления, инструкции и распоряжения, исходившие от Совета Министров, отдельных министров, других должностных лиц, которые не должны были противоречить закону.

2 этап. Советский период характеризуется отсутствием понятия «муниципальная служба» и соответственно, регулирование трудовых отношений муниципальных служащих на данном этапе законодательно не регулируется. Что касается, государственной службы, то, что она представляла собой комплекс актов различной юридической силы и разнообразной отраслевой принадлежности: одни из них распространялись на всех государственных и муниципальных служащих, **другие -- на** отдельные группы лиц, чаще всего занятых в конкретной отрасли управления. Такие акты принимались на уровне высших органов представительной и исполнительной власти. Часто правительство принимало по этим вопросам совместные с ЦК КПСС решения. Принимались они и на межведомственном уровне. В советское время подзаконными нормативными

правовыми актами были постановления Советов Министров, министерские (ведомственные) инструкции, приказы, указания.

3 этап. Современный период начинается с принятия Конституции РФ 1993 года. С развитием государственной службы получила свое развитие и муниципальная служба. В данный период современное законодательство по вопросам государственной и муниципальной службы является комплексной основой для регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих, посредством вступления в законную силу Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации», которые устанавливают новую систему регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих в нашей стране. Совершенствование и развитие данного законодательства, напрямую регулирующее трудовые отношения, обеспечивает надлежащую полноту правового регулирования данных отношений, возникающих при реализации нормативно установленных полномочий.

§ 1.2 Основные положения законодательства, регулирующие трудовые отношения государственных гражданских и муниципальных служащих

Регулирование отношений, связанных с трудом государственных и муниципальных служащих, должно осуществляться, прежде всего, на основе принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, указанных в ст. 2 Трудового кодекса РФ (далее по тексту ТК РФ)²⁴. Эти принципы основаны на

²⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197 ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.

общепризнанных норм международного права в сфере труда, а также в ст. 37 Конституции РФ и других нормативных актах. В ч. 7 ст. 11 ТК РФ предусмотрено, что на государственных и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяются с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской и муниципальной службе. Основываясь на этом, представители науки трудового права справедливо указывают на необходимость правового регулирования труда государственных гражданских служащих в отдельной главе ТК РФ.

Исследуя нормы ТК РФ, а именно ст. 11, в которой говорится «На государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной и муниципальной службе», также ст. 251 ТК РФ и ст. 252 ТК РФ, позволяют сегодня рассматривать особенности регулирования труда государственных служащих в рамках отрасли трудового права.

Установление особенностей в правовом регулировании труда государственных служащих обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью поддержания ее высокого уровня (в том числе за счет ротации управленческого аппарата), специфическим характером профессиональной деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной

гражданской службы²⁵. Они касаются практически всех вопросов регламентации трудовых правоотношений государственных служащих, в том числе возникающих в связи с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением. Суть этих особенностей состоит в том, что, с одной стороны, они закрепляют более жесткие, по сравнению с законодательством о труде, требования к государственным служащим, устанавливают для них определенного рода ограничения, связанные с исполнением служебных обязанностей, а с другой стороны предоставляют им дополнительные льготы и социальные гарантии в связи с исполнением государственной службы. Большинство таких дополнительных требований и ограничений для государственных служащих представляются вполне оправданными и абсолютно правомерными. Вместе с тем, считается очевидным, что целесообразность установления некоторых из них вызывает серьезные сомнения.

Специфика профессиональной деятельности государственных служащих как работников, состоящих в трудовых отношениях с государственными органами, требует особого подхода к правовому регулированию их труда, что нашло отражение в Федеральном законе РФ «О системе государственной службы Российской Федерации», в котором определяются правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации. Согласно Федеральному закону РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба.

Как и государственная служба, у вышеперечисленных видов служб проходит формирование штата служащих, который должен обеспечивать

²⁵ Трудовое право России Учебник для ВУЗов / Миронов В.И. Ярославль, 2008. С. 54.

прием на работу наиболее квалифицированных кадров, способных выполнять функции государственного управления. Поступающие на службу должны соответствовать требованиям, вытекающим из особенностей государственной службы. Тем самым, поступающие на службу государственные служащие начинают свои трудовые отношения с заключения трудового договора, соглашения, служебного контракта. Не стоит забывать и о коллективном договоре, предусмотренным ст. 40 ТК РФ. Представляется необходимым обратить внимание, прежде всего на служебный контракт, имеющий особое значение в регулировании труда государственных служащих. Именно заключение служебного контракта наряду с другими юридическими фактами лежит в основе возникновения трудовых, или служебных, отношений. Роль и значение служебного контракта по-разному оцениваются в правовой литературе. Сторонники регулирования трудовых отношений государственных служащих нормами административного права, как правило, полагают, что контракт имеет второстепенное значение и фиксирует лишь факт добровольного поступления на службу. Другие авторы подчеркивают значимость служебного контракта не только как одного из юридических фактов, влекущих возникновение трудового (служебного) правоотношения, но и как договора, определяющего условия трудовой деятельности на государственной службе.

Обратим особое внимание на Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации в процессе трудовых отношений государственного гражданского служащего. Трудовые отношения с государственным гражданским служащим обычно возникают лишь после заключения служебного контракта. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе» вводит

специфическое понятие «служебный контракт». В современном значении термины «договор» и «контракт» понимаются как синонимы. Статья 23 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет служебный контракт как соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. В п. 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указано следующее: Существенным условием служебного контракта является: «3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент».

Важным инструментом обеспечения деятельности государственных гражданских служащих ориентированному на результат должно было стать, по замыслу законодателя, принципиально новое поколение должностных инструкций, именуемых должностными регламентами.

В ч. 2 ст. 47 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены основные элементы содержания должностных регламентов. В соответствии с ч. 4 ст. 47 результаты исполнения государственным 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 гражданского служащего.

Нетрудно заметить, что многие элементы должностных регламентов (согласно законодательно предусмотренной модели) выходят за рамки структуры и содержания «традиционных» должностных инструкций.

Одним из важнейших новшеств должностных регламентов должна была стать детализация административных процедур до уровня

ответственных должностных лиц (во-первых, включением в текст административных регламентов норм об отдельных должностях, во-вторых, посредством закрепления функциональных ролей). Именно должностные регламенты призваны были способствовать достижению главных целей разработки и реализации административных регламентов, в том числе – в плане борьбы с коррупцией. Однако в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» модель должностных регламентов, насколько нам известно, фактически так и не возникла. Утвержденные федеральными органами исполнительной власти типовые формы должностных регламентов изобилуют бланкетными отсылками, в которых «утоплены» новаторские элементы регламентов. Анализ ставших доступными автору должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих ряда территориальных органов федеральных исполнительных органов по Новосибирской области, а также государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Новосибирской области позволил сделать вывод о том, что фактически они таковыми не являются; ввиду отсутствия необходимых по ст. 47 Федерального закона РФ «О государственной службе Российской Федерации» разделов на практике принимаются лишь «новомодно» переименованные должностные инструкции.

В связи с этим существует проблема, как представляется, заключается в неверном законодательном определении правовой природы должностных регламентов. Систематическое толкование норм Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» позволяет определить их в качестве административных локальных актов (преимущественно нормативного содержания). Вместе с тем в ч. 3 ст. 24 Закона должностные регламенты несколько парадоксально обозначены «существенным условием» служебного контракта. Данная норма одними

авторами оценивается позитивно – Е.А. Ершова²⁶, другими критично – Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова²⁷. По их мнению, включение в число существенных условий должностного регламента представляет собой явную некорректность данной нормы Закона. Во-первых, из Трудового кодекса исключено понятие существенных условий трудового договора. Вместо этого термина в ст. 57 ТК РФ указано, какие условия являются обязательными для включения в трудовой договор. Уже поэтому сохранение в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» норм о «существенных условиях» служебных контрактов больше порождает вопросов, чем дает ответов. Что такое «существенное условие», каковы последствия его несогласования, ненадлежащего согласования или нарушения? Однако в случае с должностными регламентами проблема еще глубже. Учитывая то, что последние, как уже отмечалось выше, являются по своей правовой природе преимущественно нормативными локальными правовыми актами. Служебный же контракт есть акт индивидуальный. Также вызывает недоумение положение комментируемой нормы о включении в служебный контракт в качестве его существенного условия должностного регламента (такой вывод можно сделать на основе буквального толкования формулировки статьи). Между тем из смысла Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» со всей очевидностью следует, что должностной регламент представляет собой самостоятельный документ, устанавливающий права и обязанности государственного гражданского служащего наряду со служебным контрактом, и является приложением к служебному контракту.

²⁶ Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. Монография / под ред. Е.А. Ершова. М.: Статут, 2008. С. 256.

²⁷ Административная ответственность: Учебник для ВУЗов / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 132.

Исходя из вышеизложенного, предлагается исключить из п. 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» слова «должностной регламент».

Обоснование данного предложения является то, что важным инструментом обеспечения административной реформы является реальное действие принципа персональной ответственности государственных служащих за ненадлежащее исполнение (неисполнение) своих служебных обязанностей. И неслучайно в ст. 7 Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» к числу основных из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции отнесены оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах. Но регламент не может быть существенным условием служебного контракта, как это на сегодняшний день указано в законе, на него можно лишь ссылаться как на акт который необходимо соблюдать. Поэтому представляется необходимым при заключении служебного контракта соблюдать регламент соответствующих должностей государственной гражданской службы, а не указывать на регламент как на существенное условие.

Немаловажным фактором так же являются и основания прекращения служебного контракта. Так, к примеру, в отношении государственного гражданского служащего был издан приказ о прекращении допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, после чего он был уволен по п. 8 ч. 1 ст. 37 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который гласит, что расторжение служебного контракта в случае прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким

сведениям. Решением Артемовского городского суда отказано в удовлетворении исковых требований о незаконности и необоснованности принятых представителем нанимателя решений²⁸. Автор экспертного заключения по данному делу пришел к выводу о том, что в этом случае представителем нанимателя допущено нарушение ч. 2 ст. 83 ТК РФ, требующей в случае увольнения работника в связи с прекращением допуска к государственной тайне принятия мер по переводу работника с его согласия на другую должность, что не было выполнено, и государственный гражданский служащий подлежит восстановлению в должности. Коллизия возникла по той причине, что увольнение в связи с прекращением допуска к государственной тайне ТК РФ относит к основаниям прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, и в этом случае работодатель обязан предложить работнику другую имеющуюся у него работу, а Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» рассматривает данное основание прекращения трудового договора как увольнение по инициативе представителя нанимателя, не требующее принятия мер по переводу государственного гражданского служащего на другую должность. Вопрос о том, какая норма должна быть применена в подобном случае, остается нерешенным. Для решения проблемы предлагается п. 8 ч. 1 ст. 37 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить словами: «8) при условии что невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у представителя нанимателя 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». Данная норма позволит

²⁸ Решение Артемовского городского суда Свердловской области по Делу № 2-961/2011. URL: <http://oblsud.orb.sudrf.ru/1485.htm> (дата обращения: 24.12.2013).

устранить пробел в законодательстве и даст дополнительную трудовую гарантию государственным гражданским служащим, которая гарантируется ТК РФ.

Установление особенностей в правовом регулировании труда касаются практически всех вопросов регламентации трудовых правоотношений государственных служащих, в том числе возникающих в связи с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением. Суть этих особенностей состоит в том, что, с одной стороны, они закрепляют более жесткие, по сравнению с законодательством о труде, требования к государственным служащим, с другой стороны – предоставляют им дополнительные льготы и социальные гарантии в связи с исполнением государственной службы, а с другой – устанавливают для них определенного рода ограничения, связанные с исполнением служебных обязанностей.

Остановимся на наиболее принципиальном дополнительном требовании, установленном для государственных служащих Федеральным законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», такому как конкурс на замещение вакантной государственной должности государственной службы. В процессе исследования разных подходов к данному термину и учитывая мнения ученых: «конкурс на замещение вакантной государственной должности государственной службы»: это и «особая процедура подбора кадров», как пишет А.Ф. Ноздрачев²⁹, и «форма реализации конституционного права равного доступа граждан к государственной службе, состоящая в особом порядке отбора кандидатур на вакантные должности государственной службы», как указывает А.В. Гусев³⁰, и «необходимый юридический факт для заключения

²⁹ Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств // А.Ф. Ноздрачев, А.Ф. Нуртдинова., Л.А. Чиканова. М.:ЦФЭР, 2004. С. 74.

³⁰ См.: Там же. С. 77.

трудового договора», и правовое средство обеспечения публичности на государственной службе, и правоотношение, непосредственно связанное с трудовыми правоотношениями, государственных служащих.

Однако, в Федеральном законе РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» нет системного подхода к определению исследуемого термина: в пункте 1 статьи 22 данного закона не уточняется, на какие именно вакантные государственные должности государственной службы должен объявляться конкурс, а на какие нет, об этом говорится в других статьях указанного закона либо в положениях федеральных подзаконных нормативных правовых актов: п. 7 ст. 21 («Назначение на государственную службу осуществляется: ... на государственные должности государственной службы 2, 3, 4 и 5 группы категории «в» по результатам конкурса...»), п. 1 ст. 16 предусматривает гарантии перевода государственного служащего на другую государственную должность государственной службы в том же или другом государственном органе, п. 4 ст. 16 гарантию предоставления возможности замещения иной государственной должности государственной службы; п. 4 ст. 16 гарантию перевода на прежнюю или другую государственную должность государственной службы; п. 15 Положения «О проведении аттестации федерального государственного служащего»³¹ гарантию перевода на другую государственную должность государственной службы; п. 3 Положения «О проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности» конкурс объявляется при отсутствии гарантии перевода государственного служащего и резерва государственных служащих³². Поскольку конкурс обеспечивает конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе, то все ограничения этого права должны быть, согласно Конституции

³¹ Положение «О проведении аттестации федерального государственного служащего» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 439.

³² Положения «О проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 4. Ст. 276.

РФ (ч. 3 ст. 55), предусмотрены в федеральном законе, сформулированы четко, без возможности двусмысленного толкования.

Принятый 06 октября 2003 года Федеральный закон РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³³ определил государственные гарантии развития местного самоуправления, к числу которых относится и институт муниципальной службы Российской Федерации. Формирование законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации прошло определенный путь развития, предопределяемый нормами федерального и развивающего его положения регионального законодательства. Однако процесс разработки и принятия регионального законодательства о муниципальной службе, протекая весьма своеобразно, тем не менее, определил многообразие подходов субъектов Федерации к решению данной задачи.

В настоящее время в рамках муниципального законодательства создана оптимальная правовая база, определяющая права и функциональные обязанности муниципальных служащих, требования, предъявляемые к ним, и в целом основные характеристики организации и функционирования муниципальной службы. На федеральном уровне муниципальная служба регулируется Федеральным законом РФ от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Субъекты Российской Федерации в развитие положений законодательства приводят в соответствие свои нормативные правовые акты, касающиеся муниципальной службы. Например, Закон Санкт-Петербурга «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Санкт-Петербурге, и муниципальными служащими в Санкт-Петербурге, и соблюдения муниципальными служащими в Санкт-Петербурге требований

³³ Федеральный закон РФ от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

к служебному поведению»³⁴, который определяет порядок достоверности и полноты сведений гражданами и муниципальными служащими служебному поведению для осуществления своих трудовых отношений. К тому же, в этой связи необходимо отметить закон Челябинской области «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области»³⁵, который устанавливает порядок организации и прохождения муниципальной службы на территории Челябинской области. Также, данный закон определяет правовое положение муниципальных служащих, регулирует трудовые отношения с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления.

Несмотря на наличие значительного количества нормативных правовых актов, существуют некоторые проблемы в организации муниципальной службы и ее прохождении. Учитывая, что в течение ближайших десяти лет произойдет высвобождение более половины муниципальных служащих, замещающих ключевые должности, если не будут приняты действенные меры по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров, у муниципалитетов возникнут большие трудности из-за невозможности замещения этих должностей следующим поколением муниципальных служащих, не имеющих достаточного опыта работы на муниципальной службе и необходимой квалификации. К тому же в стране сохраняется тенденция увеличения числа муниципальных служащих, чье профессиональное образование не соответствует квалификационным требованиям по замещаемой должности.

В целях решения данных вопросов глава 8 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» регламентирует

³⁴ Закон Санкт-Петербурга от 12 июля 2012 года № 371-68 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Санкт-Петербурге, и муниципальными служащими в Санкт-Петербурге, и соблюдения муниципальными служащими в Санкт-Петербурге требований к служебному поведению» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2012. № 24. Ст. 56.

³⁵ Закон Челябинской области от 30 мая 2007 года № 144-30 «О муниципальной службе в Челябинской области». URL: <http://www.pravmin74.ru> (дата обращения: 24.12.2013).

организацию кадровой работы в муниципальном образовании в части подготовки муниципальных служащих, что, по нашему мнению, невозможно только силами муниципального образования, необходима поддержка государства. Закрепление вопросов подготовки муниципальных служащих в федеральном законе на сегодняшний день не обеспечено необходимой базой образовательных учреждений, созданием учебных стандартов, качественных образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области муниципального управления. Необходимо принятие на федеральном уровне нормативных актов, направленных на развитие муниципальной службы, в которых бы нашли отражение вопросы подготовки муниципальных служащих.

Изменения, происходящие в законодательстве, регулирующем муниципальную службу, позволяют сказать о повышении статуса муниципального служащего. В частности, в ст. 5 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» особо закрепляется принцип взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ посредством единства основных квалификационных требований; единства ограничений и обязательств; единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий; соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Данное положение ставит на один уровень статус государственного и муниципального служащего³⁶.

Далее стоит отметить, что впервые на федеральном уровне в ст. 8 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяется классификация должностей муниципальной службы, подразделение их на группы, но при этом к регулированию законом субъекта Российской Федерации отнесено установление соотношения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований (к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы, стажу государственной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей), предъявляемых к соответствующим должностям. При этом сами квалификационные требования (ст. 9 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации») устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, определяемых законом субъекта Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Получается, что в каждом субъекте Федерации могут быть установлены свои типовые квалификационные требования для муниципальных должностей муниципальной службы. Примером таких требований может выступать Закон Калужской области «О муниципальной службе в Калужской области»³⁷, а именно, в ст. 4, в которой установлены квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. Дополнительные требования к кандидатам на должность главы

³⁶ Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. М.: Изд-во РАГС, 2011. С. 78.

³⁷ Закон Калужской области от 12 октября 2008 года № 136-01 «О муниципальной службе в Калужской области» // URL: <http://www.admoblkaluga.ru> (дата обращения: 18.03.2014).

местной администрации муниципального района (городского округа). Положение «О муниципальной службе в Миасском городском округе»³⁸ устанавливает требования для муниципальных должностей, которые закреплены в главе 3 данного положения. Результатом того, что в каждом субъекте Федерации могут быть установлены свои типовые квалификационные требования для муниципальных должностей муниципальной службы может стать невозможность для муниципального служащего равнозначного перехода или поступления на муниципальную должность, например в случае его переезда из одного субъекта Федерации в другой³⁹.

Таким образом, могут быть нарушены такие принципы муниципальной службы, как принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком РФ, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения, принцип единства основных требований к муниципальной службе, принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, обозначенные в ст. 4 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Для того чтобы избежать таких негативных последствий, было бы правильно обеспечить в федеральном законодательстве о муниципальной службе единый подход к определению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в РФ.

Далее стоит отметить, что в настоящее время не решены должным образом вопросы, решение которых поможет улучшить положение дел в области муниципальной службы или поднять ее на более высокий уровень:

³⁸ Положение от 30 июня 2006 года № 48 «О муниципальной службе в Миасском городском округе». URL: <http://www.duma-miass.ru> (дата обращения: 28.03.2014).

³⁹ Государственная гражданская служба // В.Д. Горяев, А.Н. Левченко. Лигмос, 2012. С. 66.

1) не разработаны методики отбора и продвижения кадров на основе объективной оценки профессиональной пригодности, стабильности положительных карьерных устремлений служащих;

2) не обеспечена должная оплата труда и набор необходимых социальных льгот стимулирующих профессиональный управленческий труд и гарантирующих престижность положения муниципального служащего;

3) реально не обеспечена внешняя и внутренняя социальная защита служащего. Необходимо обязательно предусмотреть юридическую защищенность: в нашем законодательстве не содержатся нормы для защиты муниципального служащего со стороны органов местного самоуправления, в чью пользу он осуществлял деятельность, в результате которой был нанесен ущерб;

4) отсутствуют методики оценки труда и продвижения по служебной лестнице в соответствии с общественно значимыми результатами. Данное право даже не закреплено в ст. 11 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации», где перечисляются основные права муниципального служащего;

5) необходимо обязательно дифференцировать статус муниципального служащего в зависимости от уровня образования, наличия ученой степени и ученого звания, стремления повышать образовательный уровень, а также желания передавать его другим служащим.

Стоит заметить, что, несмотря на изменения законодательства о муниципальной службе, остаются нерешенными отдельные проблемы, решение которых поднимет не только престиж муниципальной службы и муниципального служащего, но также привлечет на муниципальную службу квалифицированных специалистов.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что после принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года в системе публичной власти произошли серьезные преобразования, в результате

которых служба в государственных и муниципальных органах приобрела качественно новое содержание. В развитие положений Конституции Российской Федерации были приняты законы, регулирующие особенности труда государственных и муниципальных служащих:

1. Федеральный закон РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который устанавливает правовые основы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих Российской Федерации.

2. Федеральный закон РФ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», в котором были заложены основы организации, принципы и пределы государственной службы и муниципальной службы. Особое внимание следует обратить на трудовые отношения муниципальных служащих.

3. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который устанавливает правовые и организационные основы. Таким образом, развитие законодательства, совершенствование всей нормативно-правовой базы государственной и муниципальной службы позволяет укрепить правовой статус государственных и муниципальных служащих, упорядочить прохождение ими службы, обеспечить надлежащую полноту правового регулирования отношений, возникающих при реализации нормативно установленных правомочий как вовне, так и внутри сферы их применения.

4. Федеральный закон РФ «муниципальной службе Российской Федерации», который регулирует отношения связанные с поступлением, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также определением правового статуса муниципальных служащих.

Между тем, как в теории, так и на практике, из-за пробелов в законодательстве, нечеткости его формулировок регулирования трудовых

отношений государственных и муниципальных служащих можно выделить следующие проблемы:

1. Должностные регламенты несколько парадоксально обозначены «существенным условием» служебного контракта. Включение в число существенных условий должностного регламента представляет собой явную некорректность данной нормы. Во-первых, Федеральным законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» из ТК РФ исключено понятие существенных условий трудового договора. Вместо этого термина в ст. 57 ТК РФ указано, какие условия являются обязательными для включения в трудовой договор. Должностные регламенты являются по своей правовой природе преимущественно нормативными локальными правовыми актами. Служебный же контракт есть акт индивидуальный. Между тем из смысла Закона со всей очевидностью следует, что должностной регламент представляет собой самостоятельный документ, устанавливающий права и обязанности гражданского служащего наряду со служебным контрактом, и является приложением к служебному контракту.

С целью устранения данного недостатка предлагается исключить из п. 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» слова «должностной регламент». Дополнить ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ч. 9 следующего содержания: «Служебный контракт государственного гражданского служащего принимается в соответствии с требованиями законодательства РФ и на основании должностных регламентов соответствующих должностей государственной гражданской службы».

2. Немаловажным фактором так же являются и основания прекращения служебного контракта. Так, к примеру, в отношении гражданского служащего был издан приказ о прекращении допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, после чего он был уволен по п. 8 ч. 1

ст. 37 Федерального закона о гражданской службе (расторжение служебного контракта в случае прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям). Коллизия возникла по той причине, что увольнение в связи с прекращением допуска к государственной тайне ТК РФ относит к основаниям прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, и в этом случае работодатель обязан предложить работнику другую имеющуюся у него работу, а Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» рассматривает данное основание прекращения трудового договора как увольнение по инициативе представителя нанимателя, не требующее принятия мер по переводу гражданского служащего на другую должность.

Для решения проблемы предлагается п. 8 ч. 1 ст. 37 «Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить словами: «8) при условии что невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у представителя нанимателя 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». Данная норма позволит устранить пробел в законодательстве и даст дополнительную трудовую гарантию государственным служащим, которая гарантируется ТК РФ.

На основании проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что историко-теоретические основы становления и развития трудовых отношений в области государственной и муниципальной службы можно разделить на три этапа. Первый этап это дореволюционный период, второй этап это советский период и третий этап это современный период.

Основные положения современного законодательства, регулирующие деятельность государственных и муниципальных служащих нашли свое отражение с принятием Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации», которые устанавливают новую систему регулирования трудовых отношений государственных и муниципальных служащих.

ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОХОЖДЕНИЕМ СЛУЖБЫ В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

§ 2.1 Практические проблемы, связанные с правонарушениями при прохождении службы в сфере трудовых отношений государственными гражданскими служащими

Правонарушения государственных гражданских служащих, особенно должностных лиц, наделенных юридически властными полномочиями, характеризуются повышенной опасностью, поскольку затрагивают непосредственно интересы государства, правопорядок, права и свободы граждан, а потому должны сопровождаться повышенной юридической ответственностью. Основанием для применения таких мер является нарушение государственным гражданским служащим своих служебных обязанностей.

Ответственность государственных гражданских служащих наступает за нарушение законности и служебной дисциплины, неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей может повлечь за собой различные правовые последствия. В зависимости от вида и степени тяжести правонарушения, вины и обстоятельств, при которых служебные обязанности были нарушены.

Особенностью ответственности государственных гражданских служащих является то, что они не несут непосредственно перед физическими и юридическими лицами, имуществу которых причинен ущерб, гражданско-правовую ответственность за совершение противоправных деяний, связанных

с исполнением ими возложенных на них должностных обязанностей. Применительно к отношениям, возникающим в сфере государственного управления, субъектом имущественной ответственности является государство в лице органов государственной власти, а не государственный гражданский служащий.

К государственным гражданским служащим могут применяться следующие виды юридической ответственности: административная, уголовная, дисциплинарная, гражданско-правовая.

Рассмотрим административную ответственность. Государственные гражданские служащие в основной массе несут ответственность на общих основаниях с рядовыми гражданами.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ). Причем этот вид ответственности определяется той особенностью, что, как пишет Ю.Н. Стариков, «основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные (должностные) обязанности»⁴⁰. В связи с этим возникает проблема двойной ответственности за одно и то же нарушение: в дисциплинарном и в административном порядке. Также возникает проблема реальности реакции общества на правонарушение, так как действиями (бездействием) государственного гражданского служащего в качестве должностного лица могут быть причинены такие убытки обществу (например, заражение природы радиоактивными отходами), которые он не в состоянии когда-либо компенсировать. И тогда встает проблема ответственности государственного

⁴⁰ Административное право: Учебник для вузов / под ред. Б.В. Россинского, Ю.Н. Старикова М.: НОРМА, 2009. С. 87.

органа, где данное лицо трудится, орган отвечает также. И перед лицом убытков возникает для общества проблема допуска отдельных граждан к тому или иному виду государственной службы, проблема учета его правонарушений, проблема соизмерения качеств служащего с риском для общества от выполнения обязанностей его должности, со средствами дублирующего контроля и резерва на опасных участках.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (п. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

Наложение административных взысканий осуществляется специальными органами исполнительной власти и в некоторых случаях судами (судьями). Конкретные проступки, за совершение которых предусмотрена административная ответственность государственных гражданских служащих, указаны в статьях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и других нормативных актах.

Более подробно остановимся на следующих видах ответственности, таких как дисциплинарная и гражданско-правовая.

Дисциплинарная ответственность – это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке. К государственным гражданским служащим она применяется на общих с другими гражданами основаниях (равенство прав перед законом, единая процессуальная форма рассмотрения дел о правонарушениях и т.п.).

Так, например, за совершение государственным гражданским служащим дисциплинарных проступков на гражданской службе

Федеральным законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривается дисциплинарная ответственность, представляющая собой вид юридической ответственности, основным содержанием которой выступают меры (дисциплинарное взыскание), применяемые администрацией учреждения, предприятия к сотруднику (работнику) в связи с совершением им дисциплинарного проступка.

В соответствии с п. 4 ст. 10 Федерального закона РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» ответственность федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации как элемент их правового статуса устанавливается соответствующим видовым федеральным законом о государственной службе. Следовательно, перечень дисциплинарных взысканий в отношении государственных гражданских служащих должен устанавливаться Федеральным законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в ч. 1 ст. 57 которого закреплены следующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским служащим:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным, пп. «а» – «г» п. 2, п. 3, п. п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37.

При сравнении этих норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и норм Трудового кодекса РФ становится очевидным, что предусмотренные ими перечни дисциплинарных взысканий практически совпадают. Необходимо обратить внимание на то, что для государственных гражданских служащих предусмотрены такие

специфические взыскания, как предупреждение о неполном должностном соответствии и освобождение от замещаемой должности гражданской службы.

В юридической литературе высказывается мнение, что выговор является более строгим видом дисциплинарного взыскания, чем замечание. Так, например, Ю.К. Терехова полагает, что самым «лояльным» дисциплинарным взысканием является замечание, которое «сводится к устному порицанию провинившегося работника»⁴¹. По мнению Ю.К. Тереховой, «выговор является более строгой мерой по сравнению с замечанием и оформляется соответствующим приказом работодателя». С этим никак нельзя согласиться, поскольку общие правила наложения дисциплинарного взыскания (издание приказа, ознакомление с приказом и т.п.) установлены в отношении всех видов дисциплинарных взысканий и не предусматривают каких-либо изъятий в отношении замечания. Здесь скорее можно согласиться с мнением И.В. Погодиной, что «выговор представляет собой выраженную со стороны работодателя официальную отрицательную оценку поведения работника, сообщаемую работнику в более категоричной и жесткой форме по сравнению с замечанием»⁴². Различие здесь носит «психологический» характер. По своей же сущности все дисциплинарные взыскания, установленные трудовым законодательством, подразделяются на увольнение как меру «правовосстановительного» характера и иные виды, которые выполняют предупредительную функцию.

Анализ видов дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, позволяет утверждать, что большинство из них носит моральный характер – санкции, задерживающие должностной рост, выгодное перемещение по службе или лишаящие возможности продолжать службу в данном органе.

⁴¹ Терехова Ю.К. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы. М., 2009. С. 137.

⁴² Погодина И.В. Труд государственных и муниципальных служащих // Государство и право. 2008. № 4. С. 45.

Полагаем, что, руководствуясь принципом целесообразности дисциплинарной ответственности – одним из принципов юридической ответственности, моральными взысканиями не всегда можно добиться желаемой цели. Поэтому в отношении гражданских служащих должны в полной мере применяться меры, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на гражданской службе или приобретенных за годы гражданской службы.

Таковыми взысканиями могут быть: сокращение должностного оклада, частичное сокращение размера или лишение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной службы. А.А. Гришковец предлагает ввести в качестве взыскания «вычет из времени службы», введение взыскания в виде «лишения на определенный срок права пользования ведомственным медицинским учреждением»⁴³. Возможны и другие виды дисциплинарных взысканий, однако подобные взыскания должны носить материальный, а не моральный или служебный характер.

Так, по опыту демократических государств, большинство из закрепленных в законодательстве взысканий воздействует не только на сознание виновного, но и затрагивает имущественные или служебные интересы государственного гражданского служащего. К примеру, в законодательстве Германии установлено семь наказаний: выговор; денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим должностным окладом; увольнение со службы; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения⁴⁴. Аналогичные подходы существовали в законодательстве о государственной службе Российской империи. В частности, Устав о службе по определению от Правительства, входивший в Свод уставов о службе гражданской 1832 года, предусматривал

⁴³ Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2010. № 5. С. 116.

⁴⁴ См.: Там же. С. 118.

возможность применения к чиновнику таких дисциплинарных взысканий, как вычет из жалования, перемещение с высшей должности на низшую, арест, вычет из времени службы (не мог быть более 1 года) и ряд других⁴⁵.

Перечень дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным гражданским служащим, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Это означает, что федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ не вправе устанавливать иные виды взысканий для гражданских служащих. Однако в практике российской государственной службы известны случаи применения в неявной форме таких видов дисциплинарных взысканий, которые нормативно не закреплены. Например, Распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 1997 года № 537-р за неисполнение поручения отдельным государственным гражданским служащим было «поставлено на вид». Очевидно, что подобная формулировка содержит негативную оценку деятельности государственных гражданских служащих и фактически констатирует их неудовлетворительную работу, поэтому вполне может расцениваться как дисциплинарное взыскание⁴⁶. Однако такой вид дисциплинарного взыскания в законодательстве отсутствует.

Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 4 ч. 1 ст. 57) предусматривает ранее неизвестное дисциплинарное взыскание – освобождение от замещаемой должности. Следует отметить, что освобождение от замещаемой должности по смыслу данной нормы не тождественно увольнению с гражданской службы. С другой стороны, как справедливо отмечают Э.Г. Липатов и С.Е. Чаннов, освобождение от замещаемой должности не может предполагать перевод гражданского служащего на другую должность, поскольку перевод

⁴⁵ Свод уставов о службе гражданской 1832 года. URL: <http://w.ru/ER/Etext/in87rit.htm> (дата обращения: 29.03.2014).

⁴⁶ Распоряжение Правительства РФ «О допущенных нарушениях установленных законом сроков подготовки ответа на требование» от 19 апреля 1997 года № 537-р. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 145.

на другую должность не может применяться в качестве дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка⁴⁷. По всей видимости, здесь следует руководствоваться указанием ч. 10 ст. 58 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которой при освобождении государственного гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности государственной гражданской службы на конкурсной основе.

Особым дисциплинарным взысканием является увольнение с гражданской службы, которое в отличие от остальных мер дисциплинарной ответственности может применяться только в случаях, прямо установленных ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе». В то же время в п. 7.4.5 Приказа Минрегиона России от 26 мая 2006 года № 59 «Об утверждении Служебного распорядка Министерства регионального развития Российской Федерации»⁴⁸ указан такой вид взыскания, как увольнение с гражданской службы, при этом основания увольнения не установлены, что прямо противоречит п. 5 ч. 1 ст. 57 Федерального закона РФ № 79-ФЗ. Аналогичная норма закреплена в п. 27.5 Приказа Росавтодора от 15 мая 2006 года № 20 «Об утверждении Служебного распорядка Федерального дорожного агентства»⁴⁹. Полагаем, что в подобных случаях применение дисциплинарного взыскания без указания оснований увольнения следует признать не соответствующим федеральному законодательству.

⁴⁷ Административная ответственность: Учебник для ВУЗов / под ред. Чаннова С.Е. М.: Волтерс клавер., 2010. С. 254.

⁴⁸ Приказ Минрегиона России от 26 мая 2006 года № 59 «Об утверждении Служебного распорядка Министерства регионального развития Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 29.

⁴⁹ Приказ Росавтодора от 15 мая 2006 года № 20 «Об утверждении Служебного распорядка Федерального дорожного агентства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 35.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание (ч. 2 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ). Вместе с тем необходимо учитывать, что если, несмотря на применение дисциплинарного взыскания, правонарушения (соответствующее действие или бездействие) продолжают, то гражданский служащий может быть вновь привлечен к дисциплинарной ответственности, в том числе к нему может быть применено увольнение. Такое разъяснение дал Пленум Верховного Суда РФ по поводу применения аналогичной нормы ст. 193 ТК РФ⁵⁰.

Право выбора конкретного дисциплинарного взыскания принадлежит представителю нанимателя, причем он не связан необходимостью применять взыскания лишь в той последовательности, в какой они указаны в **Федеральном законе**. Он может, руководствуясь принципами дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, выбрать наиболее приемлемый вариант дисциплинарного взыскания. Несмотря на то, что порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий устанавливается ст. 58 **Федерального закона**, привлечение государственных гражданских служащих к дисциплинарной ответственности продолжает регулироваться и нормами трудового законодательства, что «явно не согласуется с реально складывающимся административно-правовым статусом государственных гражданских служащих, который постепенно утверждается в России».

Отдельные ученые в области трудового права отмечают, что порой представители нанимателя, другие должностные лица делают неправильный вывод о том, что каждое нарушение трудовой дисциплины непременно должно повлечь за собой дисциплинарное взыскание. При этом Ю.Н. Полетаев считает, что принцип неотвратимости

⁵⁰ Постановление Пленума ВС РФ от 17 мая 2004 года № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 247.

ответственности не должен сводиться только к дисциплинарным взысканиям⁵¹. Возможно применение к нарушителю служебной дисциплины и неформальных социально-психологических санкций (устные замечания, разъяснения, внушение и т.п.)

Ряд авторов предлагает внести в некоторые виды дисциплинарных взысканий существенные различия. В частности, это касается такого видов дисциплинарных взысканий, М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов считают, что «выглядело бы более логичным, если бы к государственным гражданским служащим применялось дисциплинарное взыскание в виде основного и дополнительного»⁵².

Исходя из изложенного, следует, что привлечение к дисциплинарной ответственности существенно затрагивает права государственных гражданских служащих и влечет наступление для них неблагоприятных правовых последствий, поэтому оно нуждается в дальнейшем упорядочении и строгой регламентации нормами закона. Проанализировав различные мнения ученых, касающиеся вопроса дисциплинарных взысканий, законодательство зарубежных стран предлагается изменить ч. 2 ст. 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе» и изложить в следующей редакции: «За каждый дисциплинарный проступок может быть назначено основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание». Дополнить ч. 1 ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе» пунктами 6, 7, 8: «6) лишение доплаты за стаж государственной службы; 7) лишение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной службы; 8) частичное сокращение размера доплаты за стаж государственной службы.

Так как государственные гражданские служащие исполняют полномочия федеральных государственных органов, государственных

⁵¹ Ответственность по Российскому трудовому праву. Научно-практическое пособие / под ред. К.Н. Гусова, Ю.Н. Полетаева. М.: Проспект, 2008. С. 65.

⁵² Чанов С.Е. Указ. соч. С. 255.

органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, поэтому на служащих возложена как дополнительная ответственность перед обществом, так и даны преимущества. Но эти преимущества по действующему законодательству не могут быть ограничены в дисциплинарном порядке, по мнению многих ученых это юридически не правильно. Поэтому, пополнив перечень дисциплинарных взысканий мерами материального характера, необходимо одновременно законодательно закрепить деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, по аналогии с административной ответственностью.

Таким образом, руководствуясь принципом целесообразности дисциплинарной ответственности – одним из принципов юридической ответственности, моральными взысканиями не всегда можно добиться желаемой цели. Поэтому в отношении государственных гражданских служащих должны шире применяться меры, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на гражданской службе или приобретенных за годы гражданской службы. По общим правилам при наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться: степень тяжести совершенного дисциплинарного проступка, степень вины государственного гражданского служащего, обстоятельства, при которых проступок совершен, предшествующее поведение гражданского служащего. Именно поэтому введение дополнительных дисциплинарных взысканий позволит представителям нанимателя накладывать соотносимое нарушению наказание.

Гражданско-правовая ответственность государственного гражданского служащего наступает за вред, причиненный имуществу государственного органа или третьего лица вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. Если вред причинен имуществу

гражданина или юридического лица по вине государственного гражданского служащего, при исполнении им должностных обязанностей и иск о возмещении предъявлен, то в соответствии с ГК РФ государственный орган обязан вмешаться и взять на себя ответственность за допущенные государственным гражданским служащим неправомерные действия или бездействие. Государственные гражданские служащие, действиями которых причинен материальный ущерб, непосредственной ответственности перед пострадавшим гражданином или юридическим лицом не несут. Гражданско-правовая ответственность государственного гражданского служащего наступает в связи с должностным проступком, тем не менее, ее нельзя рассматривать как дисциплинарную санкцию. Гражданско-правовая ответственность представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, и она может применяться одновременно и наряду с мерами дисциплинарных взысканий. Поэтому привлечение государственных гражданских служащих к этому виду ответственности не освобождает его от обязанности возместить государству причиненный имущественный вред. Компенсационные обязательства и обязательства по возмещению вреда возникают у государства в лице соответствующего органа государственной власти, который в порядке регресса может предъявить соответствующие требования к государственному гражданскому служащему. Применительно к отношениям, возникающим в сфере государственного управления, субъектом имущественной ответственности является государство в лице органов государственной власти, а не государственные гражданские служащие.

Они выступают субъектами гражданско-правовой ответственности, но уже по отношению к государственному органу. При этом гражданско-правовая ответственность государства за имущественный вред, причиненный неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц, не исключает привлечения государственных гражданских служащих к иным

видам ответственности. Б.Б. Сериков отмечает, что к материальной ответственности государственные гражданские служащие привлекаются в соответствии с трудовым законодательством. Тем не менее, государственная служба, муниципальная служба и трудовые правоотношения – это разные сферы правового регулирования⁵³. Правильное определение вида правоотношений должно определять выбор подлежащих норм права. Разной в определении оснований возмещения вреда и выбора подлежащих норм права закономерно приводит к несправедливому определению субъекта гражданско-правовой ответственности и размера взыскания. Гражданско-правовая ответственность за причиненный моральный вред не находится в прямой зависимости от наличия имущественного вреда и может возлагаться как наряду с имущественной ответственностью, так и самостоятельно. Моральный вред подлежит денежной компенсации в тех случаях, когда он явился результатом действий (бездействия) государственных гражданских служащих, нарушивших личные неимущественные права либо посягавших на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага. Размер компенсации морального вреда определяется судом. Наличие статуса государственного гражданского служащего не дает лицу возможность уйти от ответственности, в том числе гражданско-правовой. Не смотря на то, что гражданско-правовая ответственность государственных гражданских служащих наступает в связи с должностным проступком, тем не менее, ее нельзя рассматривать как дисциплинарную санкцию. Гражданско-правовая ответственность представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, и она может применяться одновременно и наряду с мерами дисциплинарных взысканий. Поэтому привлечение государственных гражданских служащих к этому виду ответственности не освобождает его от обязанности возместить

⁵³Сериков Б.Б. Ответственность муниципальных служащих / Власть и местное самоуправление. 2009. № 1. С 10.

государству причиненный имущественный вред. Более того, привлечение к административной или уголовной ответственности является необходимым условием привлечения и к материальной ответственности.

Отдельные категории государственных гражданских служащих, виновные в причинении имущественного вреда государству при исполнении ими должностных обязанностей, несут материальную ответственность на основе специальных нормативных актов. Государственные гражданские служащие, виновные в причинении материального ущерба не при исполнении должностных обязанностей, несут материальную ответственность в общегражданском порядке. Причинение государственному органу вреда при исполнении должностных обязанностей не должно ставить государственного гражданского служащего в затруднительное материальное положение, лишать его самого и его семью необходимых средств к существованию. Поэтому государственные гражданские служащие в большинстве случаев несут ограниченную материальную ответственность, т.е. возмещение материального ущерба в заранее установленных пределах. Таким пределом следует считать определенную часть месячного содержания государственного гражданского служащего. Размер возмещаемого ущерба, причиненного по вине нескольких государственных гражданских служащих, определяется для каждого из них с учетом степени вины, вида и предела материальной ответственности. Руководитель государственного органа при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование может, не проводится, если причина ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия. Государственный гражданский служащий вправе обжаловать применение к нему мер материальной ответственности в соответствующий орган или в суд в течение двух недель со дня объявления взыскания.

Поступающие на службу государственные гражданские служащие начинают свои трудовые отношения с заключения трудового договора, соглашения, служебного контракта. Не стоит забывать и о коллективном договоре, предусмотренным ст. 40 ТК РФ. Представляется необходимым обратить внимание, прежде всего на служебный контракт, имеющий особое значение в регулировании труда государственных гражданских служащих. Именно заключение служебного контракта наряду с другими юридическими фактами лежит в основе возникновения трудовых, или служебных, отношений. Роль и значение служебного контракта по-разному оцениваются в правовой литературе. Сторонники регулирования трудовых отношений государственных гражданских служащих нормами административного права, как правило, полагают, что контракт имеет второстепенное значение и фиксирует лишь факт добровольного поступления на службу⁵⁴. Другие авторы подчеркивают значимость служебного контракта не только как одного из юридических фактов, влекущих возникновение трудового (служебного) правоотношения, но и как договора, определяющего условия трудовой деятельности на гражданской службе⁵⁵.

Одной из проблем служебного контракта является то, что п. 3 ч. 4 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установлена 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, а именно то, что служащие, прошедшие обучение за счет средств бюджета государственных учреждений, впоследствии отказываются выполнять ранее взятые на себя обязательства, например, отработать какой-либо срок у работодателя – плательщика

⁵⁴ Правовое регулирование трудоустройства / О.В. Абрамова, Е.А. Гаврилина М.: Бизнес-школа, 2008. С. 78.

⁵⁵ Трудовое право. Конспект лекций / Г.П. Азаров. М.: Проспект, 2010. С. 39.

образовательных услуг – существенное условие служебного контракта по Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, ст. 198 ТК РФ предусматривает возможность заключения двух видов ученических договоров: 1) ученический договор с лицом, ищущим работу; 2) ученический договор с работником данной организации. Второй вид ученического договора – «ученический договор с работником данной организации является дополнительным к трудовому договору, регулируется трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового договора» (п. 2 ст. 198 ТК РФ). Во-первых, как правило, работодатель не является образовательным учреждением, не имеет лицензии на образовательную деятельность, а следовательно, и права оказывать образовательные услуги. Во-вторых, сторонами данного вида двухстороннего ученического договора являются работодатель и работник, а не образовательное учреждение (третья сторона). В-третьих, государственный гражданский служащий, заключивший служебный контракт, обязался выполнять служебные обязанности, работать, а не учиться. В-четвертых, ученический договор данного вида не может по изложенным соображениям быть «дополнительным» по отношению к трудовому договору или служебному контракту. Договор возмездного оказания услуг и служебный контракт регулируют различные гражданские и служебные отношения между, как правило, не совпадающими лицами. Отсюда договор возмездного оказания услуг не может быть дополнительным по отношению к служебному контракту. Это различные по своей правовой природе договоры, которые не могут соотноситься как «дополнительный» и «основной».

Вместе с тем Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» оставляет открытым вопрос о правовых взаимоотношениях между государственным органом – плательщиком образовательных услуг за счет средств соответствующего бюджета –

и государственным гражданским служащим, получившим такие образовательные услуги и не отработавшим в государственном органе срок, обусловленный служебным контрактом. Согласно ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «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».

В связи с тем, что Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе» данные правовые отношения, надлежащим образом не урегулировал, поэтому необходимо обратиться к ТК РФ. В соответствии со ст. 249 ТК РФ «работник обязан возместить затраты, понесенные работодателем при направлении его на обучение за счет средств работодателя, в случае увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного трудовым договором или соглашением об обучении работника за счет средств работодателя». При анализе статьи ст. 249 ТК РФ можно выделить существенное условие возмещения работником затрат, связанных с его обучением. Работник должен уволиться. Данное условие означает, что нахождение работника в отпуске, сколько бы длительным по продолжительности он не был, не может выступать основанием для возмещения затрат, понесенных на обучение работника.

Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе» прямо не перечисляет основания, при прекращении трудового договора по которым у работника возникает обязанность возместить работодателю стоимость пройденного обучения. О.В. Абрамова полагает, что возмещению работодателю затрат на обучение возможно, если работник уволился по собственному желанию⁹.

Г.П. Азаров считает, что предусмотренная формулировка ст. 249 ТК РФ «в случае увольнения...», а не «если работник уволился...», позволяет утверждать, что как увольнение по инициативе работника, так и увольнение по инициативе работодателя вследствие неуважительных причин является основанием для возникновения обязанности по возмещению соответствующих затрат⁵⁶. Более обстоятельно подходит к оценке оснований прекращения трудового договора для целей применения ст. 249 ТК РФ М.Ф. Пресняков. По его мнению, вполне понятной будет ситуация, когда работник увольняется по собственному желанию⁵⁷.

По нашему мнению, на основе анализа мнений ученых, законодательства демократических государств, считаем, что решение вопроса об основаниях прекращения трудового договора, как условие возмещение затрат должно быть поставлено в зависимости от субъекта инициативы увольнения и наличия виновных противоправных действий со стороны работника. При таком подходе исключаются несправедливые ситуации, когда работник, желающий продолжить трудиться у работодателя, оказывается уволен по инициативе последнего при отсутствии вины, например, в связи с сокращением штата, но обязан возмещать понесенные работодателем затраты на свое обучение.

Ситуация может быть осложнена тем, что необходимо правильно квалифицировать основание прекращения трудовых отношений. Например, в ходе разбирательства одного из дел по возмещению работником стоимости обучения было установлено, что ответчик просил уволить его по собственному желанию с 19 апреля 2012 года, однако руководитель изменил дату увольнения на 10 апреля 2012 года, с чем ответчик согласился. Суд первой инстанции посчитал, что трудовой договор был расторгнут по инициативе работника, поскольку инициатива исходила от работника,

⁵⁶ Абрамова О.В. Указ. соч. С. 80.

⁵⁷ Пресняков М.В. Совместительство и совмещение: проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 20.

и взыскал стоимость обучения. Суд второй инстанции оставил указанное решение без изменения, указав что соглашение между работником и работодателем о прекращении трудового договора до истечения срока предупреждения об увольнении, не превращает «увольнение по собственному желанию» в увольнение «по соглашению сторон». Аналогичные споры были рассмотрены Ульяновским⁵⁸, Чувашским⁵⁹, Пензенским⁶⁰ городскими судами.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» не содержит перечня уважительных причин, освобождающих работника от обязанности по возмещению затрат на его обучение. Так В.И. Шкатулла считает, что при оценке причин на предмет их уважительности можно руководствоваться правилами о досрочном расторжении трудового договора по инициативе работника, предусмотренными ст. 80 ТК РФ⁶¹.

Другая группа ученых считает нецелесообразным при оценке уважительности причин руководствоваться нормативными списками. По мнению Ю.П. Юровского, уважительные причины названные в ст. 80 ТК РФ, не распространяются на указанную ситуацию поскольку имеют особенное значение. А.Г. Жилин также придерживается мнения, что в случае спора, решение о признании той или иной причины уважительной, может быть принято судом исходя из конкретных обстоятельств дела⁶².

Определенную сложность на практике могут представлять случаи, согласно ч. 4 ст. 196 ТК РФ, когда работодатель в силу предписаний

⁵⁸ Решение об обязанности оплатить стоимость обучения Ульяновского районного суда от 14 февраля 2011 года по Делу № 2-165/2011. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/act/sect-acts1748.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

⁵⁹ Решение об обязанности оплатить стоимость обучения Канашского районного суда Чувашской Республики от 30 октября 2010 года по Делу № 02-335/2010. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/act/section-act782.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

⁶⁰ Решение о понуждении исполнить обязанность по оплате стоимости проведенного обучения Первомайского районного суда г. Пензы от 04 марта 2010 года по Делу № 14-14165/2012. URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/act/section-acts1248.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

⁶¹ Международное трудовое право: Учебное пособие / под ред. В.И. Шкатулла. М.: Проспект. 2008. С. 124.

⁶² Настольная книга судьи по трудовым спорам / А.Г. Жилин, Ю.П. Юровский. М.: Проспект. 2010. С. 296.

законодательства проводить повышение квалификации работников, если это является условием выполнения работниками определенных видов деятельности. В указанных случаях, по мнению Ю.П. Юровского, затраты не могут быть взысканы с работника⁶³. В подтверждение своей позиции приведем пример из практики, когда суд признал заключенный ученический договор недействительным, поскольку имело место обязательное повышение квалификации работника, которое выступает условием осуществления работодателем лицензированной медицинской деятельности. При таком правовом подходе, во-первых, государственный гражданский служащий обязан не «проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучения срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета» «отработать» в государственном органе – плательщике за образовательную услугу, полученную государственным гражданским служащим, а «возместить затраты, понесенные работодателем при направлении его на обучение за счет средств работодателя». Во-вторых, государственный гражданский служащий возмещает затраты, понесенные работодателем не во всех случаях, а лишь в результате увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного служебным контрактом. Отсюда в служебном контракте необходимо дать примерный перечень «уважительных причин», т.е. истолковать оценочное понятие «уважительные причины». На наш взгляд, к уважительным причинам, например, можно отнести болезнь государственного гражданского служащего и членов его семьи, препятствующих работе, гражданской службе; отсутствие жилого помещения по месту нахождения государственного органа; невыполнение государственным органом обязанностей перед государственным гражданским служащим, предусмотренных нормативными правовыми

⁶³ См.: Там же. С. 298.

актами, и т.д. В связи с изложенными теоретическими, правовыми и практическими аргументами предлагается изложить п. 3 ч. 4 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить словами: «в случае расторжения служебного контракта по инициативе работодателя за виновные действия государственного гражданского служащего или по инициативе государственного гражданского служащего без уважительных причин до истечения срока, обусловленного служебным контрактом».

При таком изложении нормы, государственный гражданский служащий не обязан проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучения срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета, а возместить затраты, понесенные работодателем при направлении его на обучение за счет средств работодателя. Так же государственный гражданский служащий будет возмещать затраты, понесенные работодателем в результате увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного служебным контрактом.

Исходя из вышеизложенного, следует, что проблемы, связанные с правонарушениями в сфере трудовых отношений государственных гражданских служащих влекут за собой различные правовые последствия. Это обусловлено тем, что правонарушения государственных гражданских служащих, наделенных юридически властными полномочиями, характеризуются повышенной опасностью, поскольку затрагивают непосредственно интересы государства, правопорядок, права и свободы граждан, а потому должны сопровождаться повышенной юридической ответственностью. За совершение разного рода правонарушений государственные гражданские служащие подлежат определенным видам юридической ответственности состоящей из взаимосвязанных норм

уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности. Соответственно, юридическая ответственность государственных гражданских служащих как система включает в себя подсистемы уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, на основании проведенного исследования практических проблем, связанных с правонарушениями при прохождении службы в сфере трудовых отношений государственными гражданскими служащими можно сделать следующие выводы:

1. Анализ видов дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, позволяет утверждать, что большинство из них носит моральный характер – санкции, задерживающие должностной рост, выгодное перемещение по службе или лишаящие возможности продолжать службу в данном органе.

С целью устранения данного недостатка предлагается в ч. 2 ст. 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе» слова «только одно дисциплинарное взыскание» заменить словами «основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание». Часть 1 ст. 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе» дополнить пунктом 6,7,8 следующего содержания:

«6) лишение доплаты за стаж государственной гражданской службы.»;

«7) лишение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной гражданской службы.»;

«8) частичное сокращение размера доплаты за стаж государственной гражданской службы.»;

Статья 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе» дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1 Дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнения могут

устанавливаться и применяться только в качестве основных дисциплинарных взысканий. Дисциплинарные взыскания в виде лишения доплаты за стаж государственной гражданской службы, лишения доплаты к пенсии с учетом стажа государственной гражданской службы, частичного сокращение размера доплаты за стаж государственной гражданской службы могут устанавливаться и применяться только в качестве дополнительных дисциплинарных взысканий»;

2. Федеральным законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не урегулирован вопрос о правовых взаимоотношениях между государственным органом – плательщиком образовательных услуг за счет средств соответствующего бюджета и государственным гражданским служащим, получившим такие образовательные услуги. В связи с этим возникает проблема, когда работник, не желающий продолжить трудиться у работодателя, после получения образовательных услуг за счет средств соответствующего бюджета и не отработавшим в государственном органе срок, обусловленный служебным контрактом, отказывается возмещать понесенные работодателем затраты на свое обучение.

С целью устранения данного недостатка предлагается п. 3 ч. 4 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить словами: «в случае расторжения служебного контракта по инициативе работодателя за виновные действия государственного гражданского служащего или по инициативе гражданского служащего без уважительных причин до истечения срока, обусловленного служебным контрактом возместить затраты на его обучение, понесенные государственным органом».

§ 2.2 Практические проблемы, связанные с прохождением службы в сфере трудовых отношений муниципальными служащими

Анализ ч. 2 ст. 3 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» устанавливает, что прохождение муниципальной службы осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренным данным законом.

Прохождение муниципальной службы представляет собой процесс, состоящий из последовательно сменяющих друг друга стадий. Исходя из этого, можно выделить три основных стадии, такие как поступление на муниципальную службу, исполнение обязанностей муниципальной должности и прекращение муниципальной службы. Каждая из основных стадий прохождения муниципальной службы обладает своими особенностями.

Первая стадия. Поступление на муниципальную службу. К условиям поступления на муниципальную службу относятся:

1. Гражданство Российской Федерации. Так, муниципальным служащим может быть только гражданин Российской Федерации, имеющий равный доступ к муниципальной службе. Не допускается установление при поступлении на муниципальную службу, каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений и преимуществ в зависимости от расы, пола, национальности, отношения к религии. Утрата гражданства Российской Федерации является безусловным основанием к прекращению служебных отношений. Однако, следует заметить, что по смыслу ст.13 («ограничения, связанные с муниципальной службой») и ст. 19 («основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим») Федерального закона РФ «О муниципальной службе» правом поступления на муниципальную службу также обладают граждане иностранных государств – участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные

граждане имеют право находиться на муниципальной службе. В этой связи уместно отметить, что М.В. Пресняков, анализируя аналогичное условие поступления на муниципальную службу отмечает, что указанным международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного гражданства, но и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств⁶⁴.

2. Владение государственным языком.

3. Достижение 18-летнего возраста. Федеральным законом РФ «О муниципальной службе» установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу, он составляет 18 лет, в то время как по ТК РФ полная трудовая дееспособность наступает с 16 лет. Как отмечает А.Н.Козырина, это связано с высокой ответственностью муниципальных служащих за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим⁶⁵.

В связи с этим, хотелось бы отметить, что согласно п. 4 ст. 13 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин не может быть принят на муниципальную службу и находиться на муниципальной службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу. Так, в соответствии со ст. 29 ГК РФ гражданин может быть признан судом недееспособным, если вследствие психического расстройства он не может понимать значения своих действий или руководить ими. Ограниченно дееспособными, согласно ст. 30 ГК РФ, могут быть

⁶⁴ Пресняков М.В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/tabel.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

⁶⁵ Комментарий (постатейный) к Федеральному закону РФ от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // под ред. Козырина В.И. М.: Проспект. 2010. С. 152.

признаны судом лица, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение.

Следующим ограничением, связанным с поступлением на муниципальную службу является осуждение гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу. Интересно, что в отношении гражданской службы аналогичное ограничение предполагает еще и наличие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. Как нам представляется, законодатель вполне обоснованно отказался от такой жесткой нормы. Нужно сказать, что аналогичное положение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении глав местных администраций вызвало неоднозначное отношение со стороны специалистов. В частности, в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации указанным выше законом было названо вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда.

В этой связи, отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений, является следующим ограничением, связанным с поступлением гражданина на муниципальную службу. Данные отношения с отнесением сведений к государственной тайне, режимом их использования и защиты,

урегулированы Законом РФ «О государственной тайне»⁶⁶. Перечень сведений составляющих государственную тайну был утвержден Президентом РФ⁶⁷. Данные положения урегулированы Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне»⁶⁸.

Наличия заболевания, также является ограничением препятствующим поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации. Нужно заметить, что аналогичная норма закрепляется в отношении гражданских служащих Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако в настоящее время перечень заболеваний, препятствующих прохождению как гражданской так и муниципальной службы отсутствует. В качестве примера можно привести Список заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей, утвержденный постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2003 года⁶⁹. Приказом Минздрава РФ от 16 марта 1999 года был установлен Перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну⁷⁰.

⁶⁶ Федеральный закон РФ от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 11. Ст. 8220-8235.

⁶⁷ Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 года № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4775.

⁶⁸ Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 года № 1050 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 7. Ст. 762.

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2003 года № 208 «Об утверждении списка заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 15. Ст. 1373.

⁷⁰ Приказ Минздрава РФ от 16 марта 1999 «Перечень медицинских противопоказаний» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 4. Ст. 150.

Следующее ограничение это наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В целом с позиции целей и задач муниципальной службы данное ограничение представляется нам вполне оправданным. Однако на практике данная норма иногда вызывает сложности в правоприменении. Например, нередкой является ситуация, когда муниципальные служащие, связанные непосредственной соподчиненностью вступают в брак и соответственно уже не могут замещать прежние должности.

Еще одним из ограничений является прекращение гражданства Российской Федерации и гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе.

Так, представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу следующие ограничения, которое по мнению С. В. Наймушина указывает, что, при представлении подложных документов или ложных сведений, которые касаются возраста, наличия гражданства Российской Федерации, квалификационных требований отказ в поступлении на государственную гражданскую службу должен, в первую очередь, основываться на

несоответствии квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, на наличии ограничений, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, объективно препятствующих поступлению на службу или нахождению на ней, и пр.⁷¹. Кроме того, предоставление подложных документов является основанием для расторжения трудового договора в силу ст. 81 ТК РФ.

Особое внимание необходимо обратить на то, что непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является также ограничением препятствующим гражданину на муниципальную службу.

Проанализировав вышеприведенные факты, следует, что гражданин поступает на муниципальную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок, на срок полномочий представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления или на иной срок, предусмотренный уставом муниципального образования. Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется приказом (распоряжением) руководителя органа или выборного должностного лица местного самоуправления о назначении его на должность муниципальной службы.

Вторая стадия. Исполнение обязанностей муниципальной должности.

Под обязанностью муниципального служащего понимается мера его должного поведения. Необходимо обратить внимание на то, что исполнение должностных обязанностей составляет основное содержание профессиональной деятельности муниципального служащего. Определением

⁷¹ Муниципальная служба: Учебник для подготовки муниципальных служащих / под ред. С.В. Наймушина. М.: Статут, 2010. С. 319.

Верховного Суда РФ от 21 февраля 2007 по делу № 72-Г07-1 суд сделал вывод, что следует руководствоваться Федеральным законом РФ от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», установившем в п. 2 ст. 7 необходимость обеспечения взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы, в том числе посредством единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы⁷². Поэтому перечень обязанностей, возлагаемых на муниципального служащего, должен соответствовать перечню, установленному в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе» для государственных служащих и не может быть меньше.

На основании ст. 12 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» на муниципального служащего возлагаются определенные обязанности:

1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

⁷² Определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2007 года по Делу № 72-Г07-1. URL: <http://oblsud.orb.sudrf.ru/fgfgs87421.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами 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;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) предоставлять в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства РФ или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Особое внимание необходимо обратить на то, что муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося,

по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Так, в ст. 15 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» указывается, что гражданин при поступлении на муниципальную службу, а также муниципальный служащий ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, обязан предоставлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Следует отметить, что указанные сведения предоставляются в порядке и по форме, которые установлены для предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих субъектов РФ.

Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемые муниципальным служащим в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну.

В соответствии с действующим законодательством, за исполнение своих должностных обязанностей муниципальный служащий получает денежное содержание (заработная плата) вознаграждение за его труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества

и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты). Однако, использование особого порядка оплаты труда на муниципальном уровне является еще более целесообразно, чем на государственном, поскольку муниципальная власть является властью, наиболее приближенной к населению на уровне муниципального образования сразу все достоинства и недостатки муниципальных служащих. Разумеется, в первую очередь это касается муниципальных служащих высшего звена. По мнению Е.А. Ершовой, муниципальным образованиям должно быть предоставлено право устанавливать в отношении отдельных муниципальных служащих особый порядок оплаты труда, при котором им денежное содержание будет зависеть от конкретных показателей эффективности и результативности, такими как наполняемость местного бюджета собственными доходами, обеспеченность населения услугами в сфере образования, здравоохранения и культуры⁷³. Все это, по мнению, позволит реально приблизить местное самоуправление к государству, что и является основной целью муниципальной реформы.

Вопросы выплаты муниципальным служащим причитающегося им денежного содержания, регулируются, в основном, трудовым законодательством. Согласно ТК РФ, оплата труда должна производиться, не реже чем каждые полмесяца. Для отдельных категорий работников законодательством, могут быть установлены другие сроки ее выплаты.

Ст. 142 ТК РФ закрепляет право работника в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней, известив работодателя в письменной форме, приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы. В период приостановления работы работник имеет право в свое рабочее время отсутствовать на рабочем месте и обязан выйти на работу на следующий рабочий день после получения письменного

⁷³ Ершова Е.А. Указ. соч. С. 255.

уведомления от работодателя о готовности произвести выплату задержанной заработной платы в день выхода работника на работу. В связи с вышеизложенным, М.В. Пресняков отмечает, что, в ст. 142 ТК РФ закрепляется исчерпывающий перечень случаев, когда не допускается приостановление работы в связи с невыплатой заработной платы⁷⁴. В отличие от государственных служащих муниципальные служащие в данном перечне не названы. Нужно заметить что ст. 14 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» запрещает муниципальному служащему прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора. Поддерживая мнение С.Е. Чаннова, который считает, что Федеральный закон РФ «О муниципальной службе» не содержит запрета муниципальному служащему приостанавливать исполнение служебных обязанностей в связи невыплатой денежного содержания⁷⁵. В связи с этим данная ситуация, является недоработкой законодателя. Приостановка функционирования органов местного самоуправления в связи с прекращением исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей способна парализовать нормальную деятельность муниципального образования и по своим последствиям вполне сопоставимо с приостановкой деятельности органов государственного управления. В связи с этим, необходимо дополнить п. 7 ст. 142 ТК РФ после слова «государственными» словами «и муниципальными» и изложив ее в следующей редакции: «государственными и муниципальными служащими».

На основании п. 2 ст. 5 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» следует, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством

⁷⁴ Пресняков М.В. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 9. С. 18.

⁷⁵ Чаннов С.Е. Проблемы правового регулирования государственно-служебных отношений // Трудовое право. 2010. № 10. С. 15.

единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной и государственной гражданской службы. Исходя из содержания указанного пункта следует сделать вывод, что для государственных и муниципальных служащих в законодательстве должны устанавливаться одинаковые ограничения. Таким образом, необходимость введения муниципальных служащих в перечень работников, приостановление работы которых в связи с невыплатой заработной платы, не допускается, и соответственно, муниципальные служащие, как и государственные служащие, также не вправе приостановить работу в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней, несмотря на то, что ч. 2 ст. 142 ТК РФ не содержит никаких ограничений (запретов) для муниципальных служащих приостанавливать работу в случае, если задержка выплаты им заработной платы составила более 15 дней.

Третья стадия. Прекращение муниципальной службы.

Прекращение муниципальной службы представляет собой прекращение трудового договора, на основании которого муниципальный служащий осуществлял свою деятельность. Согласно ст. 19 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» основанием для расторжения трудового договора с муниципальным служащим помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных ТК РФ, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на

жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 настоящего Федерального закона;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

Говоря об обстоятельствах, достижения предельного возраста муниципальную службу, нельзя обойти вниманием установленный Федеральным законом РФ «О муниципальной службе предельный возраст для замещения должности муниципальной службы. В настоящее время он составляет 65 лет. Нужно заметить, что в отличие от Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральный закон РФ «О муниципальной службе Российской Федерации» допускает продление срока нахождения на муниципальной службе граждан, достигших предельного возраста. При этом, однократное продление срока нахождения на муниципальной службе допускается не более чем на один год, но в Федеральном законе РФ «О муниципальной службе Российской Федерации» не устанавливается какого либо ограничения количества таких продлений. Поэтому, на наш взгляд, установленный законом предельный возраст, преимущественно касается лиц, поступающих на муниципальную службу.

Заметим, что установление каких-либо ограничений при поступлении на муниципальную службу является прерогативой исключительно федерального законодателя. Известны решения высших судов Российской Федерации, которыми отменялись нормы региональных законов,

устанавливающие ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, не предусмотренные федеральным законодательством.

Например, Определением Верховного Суда РФ признана недействующей норма подпункта 3 пункта 2 статьи 17 Закона Камчатской области «Об основах муниципальной службы Камчатской области» № 87 от 16 июня 2007 года⁷⁶. В частности, эта норма устанавливала ограничение граждан при поступлении на муниципальную службу в Камчатской области в случае их близкого родства или свойства с муниципальным служащим, если их муниципальная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Между тем до принятия Федерального закона РФ «О муниципальной службе» такое ограничение в отношении муниципальных служащих на федеральном уровне не устанавливалось. Верховный Суд РФ указал, что в силу п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Поскольку Федеральный закон РФ «О муниципальной службе», ограничивающий права близких родственников на совместную муниципальную службу, в то время отсутствовал, суд пришел к правильному выводу о противоречии оспариваемой нормы Закона Камчатской области федеральному законодательству.

Однако, Конституционный Суд РФ, согласно п. «н» ч.1 ст. 72, Конституции РФ и согласно п. 17 ст. 4 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» выражает свою правовую позицию, о том, что в отношении муниципальных служащих необходимо учитывать специфику их деятельности, не только для того чтобы предусмотреть для них гарантии правовой и социальной защищенности по аналогии с государственными служащими, но и для того, чтобы

⁷⁶ Определение Верховного Суда РФ от 16 июня 2007 года по Делу № 365/78356. URL: <http://www.sudrf.ru/147885.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

распространить на них, установленные законодательством о государственной гражданской службе требования к замещению соответствующих должностей, в том числе, требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы, как это установлено для государственных служащих.

Вместе с тем, если говорить о возрастных пределах доступа к муниципальной службе, нельзя не отменить дискуссионность этого вопроса. Так, например, А.Н. Насташкин полагает, что установление предельного возраста пребывания именно на государственной гражданской службе не соответствует Конституции РФ и общепризнанным нормам международного права⁷⁷. А ведь именно на сходство государственной и муниципальной службы ссылался Конституционный суд РФ при рассмотрении вопроса об установлении предельного возраста пребывания на муниципальной службе. Критикуя запрет на пребывание на муниципальной службе сверхустановленного возраста, А.Н. Насташкин отмечает, что обновление и сменяемость управленческого персонала должны достигаться «не путем поголовного увольнения всех служащих достигших определенного возраста, а строго индивидуально»⁷⁸. Высокий уровень муниципальной службы определяется не возрастом муниципальных служащих, а их профессионализмом, компетентностью и ответственностью. Именно эти критерии должны ставиться во главу угла при решении вопроса о судьбе того или иного работника муниципальной службы, для определения же профессионального уровня служащего в том числе его способности замещать соответствующую должность муниципальной службы существует институт аттестации. Кроме того, по мнению А.Н. Насташкина, улучшение кадрового

⁷⁷ Насташкин А.М. Государственные служащие: без вины виноватые. О неконституционности возрастных ограничений // Правозащитник. 2003. № 2. С. 18.

⁷⁸ См.: Там же.

состава и обеспечение профессионализма служащих в большей степени зависят от перевода службы на контрактную основу и внедрение механизмов конкурсного отбора на замещение соответствующих должностей. С этими доводами автора, трудно не согласится.

Нужно заметить, что в отличие от Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Федеральный закон РФ «О муниципальной службе» допускает продление срока нахождения на муниципальной службе граждан, достигших предельного возраста. При этом, однократное продление срока на муниципальной службе допускается не более чем на один год, но в тоже время не устанавливается какого либо ограничения количества таких продлений. Необходимо отметить, что Конвенция МОТ № 111 1958 года, запрещающая дискриминацию в области труда и занятий, отдельной строкой выделяет дискриминацию по возрастному критерию⁷⁹. Принципы равенства и недискриминации нашли свое отражение в ст. 3 ТК РФ, которая гарантирует каждому равные возможности трудовых прав и не может быть ограничен в них не зависимо и от возраста. В этой связи хотелось бы отметить, что Конституционный Суд неоднократно признавал некоторые нормы трудового законодательства несоответствующими Конституции РФ устанавливающих верхний возрастной предел для отдельных категорий работников⁸⁰.

Однако, признавая соответствующие нормы дискриминационными, Конституционный Суд отметил, что конституционный принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования трудовых отношений, устанавливая различия в правовом статусе лиц,

⁷⁹ Конвенция Международной организации труда № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий». URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/act/section-acts44782.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 года № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 3. Ст. 354.

принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям. Данной категорией граждан, следует считать государственных и муниципальных служащих. Такую правовую позицию также разделяет Ю.М. Буравлев и В.В. Еремян, которые считают, что закрепление предельного возраста обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной и муниципальной службы с целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления, в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала⁸¹.

Исходя из этого, нам хотелось бы обратить внимание на норму части 2 статьи 19 Федерального закона РФ «О муниципальной службе», которая существенно отличается от аналогичных положений о предельном возрасте на государственной гражданской службе. Согласно ст. 25.1 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе и по окончании действия срочного служебного контракта по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина с ним заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы. Однако, в пункте 2 указанной статьи оговорено, что по решению представителя нанимателя, с согласия гражданина он может продолжить работу на условиях срочного договора на должности, не являющейся должностью гражданской службы.

Дискриминационные ограничения по возрасту, установленные Федеральным законом «О государственной службе Российской Федерации», вступают в противоречие не только с Конституцией Российской Федерации, но и рядом международно-правовых актов – Всеобщей декларацией прав человека⁸², Международным пактом об экономических, социальных

⁸¹ Буравлев Ю.М. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. 2007. № 7. С. 19.

⁸² Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. URL: <http://www.deklarat.com/1948/html> (дата обращения: 12.04.2014).

и культурных правах⁸³, Международным пактом о гражданских и политических правах⁸⁴. Эти правовые нормы реализованы на практике в США, Канаде, Великобритании, Франции, Польше, Германии и в других государствах, где законодательством не предусмотрено такое основание, как достижение ими предельного возраста нахождения на государственной службе. Некоторые государства считают, что для отдельных групп государственных служащих, достигших возраста 65 лет, при наличии служебной необходимости они могут быть оставлены на должности на определенный срок. В Белоруссии, тяготеющей к авторитарному режиму, предельный возраст для государственных служащих установлен равным 65 годам с правом продления до 70 лет для всех категорий государственных служащих. К тому же, Федеральный закон РФ «О муниципальной службе» содержит положение, что допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. При этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год. Иными словами, как такового в полном смысле этого слова предельного возраста нахождения на муниципальной службе законодатель не закрепляет, поскольку трудовой договор с муниципальным служащим может продлеваться сколько угодно долго.

Президентом Российской Федерации внесен законопроект, согласно которому по решению Президента Российской Федерации федеральному государственному служащему, замещающему должность категории «руководители», срок гражданской службы может быть продлен до достижения возраста 70 лет. Цель повышения пенсионного возраста

⁸³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. URL: <http://www.deklarat.com/1966/html> (дата обращения: 23.04.2014).

⁸⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах от 15 декабря 1966 года. URL: <http://www.deklarat.com/196647/html> (дата обращения: 23.04.2014).

чиновников – сохранить на гражданской службе высококвалифицированный руководящий кадровый состав. Реализация предложенного Президентом Российской Федерации законопроекта соответствует общей тенденции, закрепленной законодательством Российской Федерации в отношении судей, прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, предельный возраст которых продлен до 70 лет.

Цель предлагаемого законопроекта – увеличить срок пребывания гражданских служащих на государственной службе до 65 лет с возможностью продления пребывания на государственной службе до 70 лет с согласия гражданского служащего по решению представителя нанимателя. Как правило, гражданские служащие, достигшие возраста 65 лет, являются ценными сотрудниками, обладающими достаточно высокими знаниями, и могут не только эффективно осуществлять дальнейшую свою деятельность, но и передавать опыт работы более молодым государственным служащим, на что обращает внимание Президент Российской Федерации.

Заметим также, что весьма спорной представляется сама формулировка о «продлении» трудового договора с муниципальным служащим, достигшим предельного возраста пребывания на муниципальной службе. В какой форме должно осуществляться данное продление? Как нам представляется, законодатель должен был прямо указать, что с таким муниципальным служащим должен расторгаться трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, и должен заключаться срочный трудовой договор на один год. Между тем на практике это приводит к достаточно серьезным проблемам. Приведем следующий пример из практики Верховного Суда РФ⁸⁵.

Распоряжением главы администрации района от 07 февраля 2011 года, достигший возраста 63 лет, уволен с данной должности на основании п. 1 **пп.**

⁸⁵ Определение Верховного Суда РФ от 16 января 2006 года № 59-В05ПР-36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 8. Ст. 43.

1 ст. 19 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с достижением предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы⁸⁶.

Иванов обратился в суд с иском к администрации Константиновского района о восстановлении на работе и взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула. Решением Константиновского районного суда Амурской области от 22 апреля 2011 года в удовлетворении иска отказано. Судебная коллегия по гражданским делам Амурского областного суда 08 мая 2011 года решение суда оставила без изменения. Постановлением президиума Амурского областного суда от 07 сентября 2011 года вышеуказанные судебные постановления отменены и принято новое решение о восстановлении Иванов на работе в должности начальника отдела труда администрации Константиновского района; дело в части взыскания с ответчика в пользу истца среднего заработка за время вынужденного прогула направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В своей надзорной жалобе администрация Константиновского района и в представлении заместитель Генерального прокурора РФ просили постановление президиума Амурского областного суда отменить. Определением судьи Верховного Суда РФ от 22 декабря 2011 года дело истребовано в Верховный Суд РФ. Судья Верховного Суда РФ, рассмотрев 16 января 2012 года истребованное по надзорной жалобе и представлению прокурора дело, не нашел оснований для передачи его для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции, указав следующее.

Разрешая спор, районный суд пришел к выводу (с которым согласился суд кассационной инстанции) о том, что увольнение Иванова с должности начальника отдела труда законно, поскольку на момент увольнения истец

⁸⁶ Распоряжение Администрации Татинского района от 07.08.2013года. № 203 « О достижении предельного возраста прохождения муниципальной службы». URL: <https://rospravosudie.com/vidpr- /son-acts44468.htm> (дата обращения: 23.03.2014).

являлся муниципальным служащим, достигшим предельного 60-летнего возраста, и его увольнение состоялось в соответствии с п. 1 пп. 1 ст. 19 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Отменяя судебные постановления, президиум правильно исходил из того, что по достижении работником предельного возраста пребывания на муниципальной службе законом предусмотрена возможность заключить с ним трудовой договор сроком до одного года, во время действия которого на работника распространяются все предусмотренные ТК РФ и Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» гарантии и компенсации, в том числе препятствующие произвольному увольнению.

Как установлено судом, по достижении Ивановым предельного возраста для пребывания на муниципальной службе (60 лет) трудовые отношения с ним трижды продлевались на год без заключения срочного договора. В связи с изложенными выше доводами и анализом судебной практики, мнений ученых и разъяснений Конституционного Суда РФ, следует дополнить ч. 2 ст. 19 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» после слов «на один год» текстом следующего содержания: «Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год, но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет».

В обоснование этому следует, что часть 1 ст. 25.1 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает предельный возраст пребывания на гражданской службе 60 лет, но он может быть продлен по решению представителя нанимателя, но не свыше чем до достижения служащим возраста 65 лет. Закон же

о муниципальной службе содержит положение, что допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста 65 лет, при этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год. Однако, как такового в полном смысле этого слова предельного возраста нахождения на муниципальной службе законодатель не закрепляет, поскольку трудовой договор с муниципальным служащим может продлеваться неограниченно долго. Отсутствие в законе указания на предельный срок препятствует обеспечению поддержания высокого уровня отправления муниципальной службы, за счет обновления и сменяемости управленческого персонала. Но необходимо учитывать тот факт, муниципальные служащие, достигшие предельного возраста, являются ценными сотрудниками, обладающими достаточно высокими знаниями, и могут не только эффективно осуществлять дальнейшую свою деятельность, но и передавать опыт работы более молодым муниципальным служащим.

Также, в числе оснований прекращения муниципальной службы следует также назвать признание муниципального служащего в установленном порядке безвестно отсутствующим или умершим, смерть муниципального служащего. Не является основанием для прекращения муниципальной службы перевод муниципального служащего, с его согласия, в другой орган местного самоуправления.

Отдельного внимания заслуживает применение в законодательстве субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актах органов местного самоуправления понятия «отставка». Под отставкой муниципального служащего, как правило, понимается сложение им своих полномочий в связи с достижением предельного возраста нахождения на муниципальной службе, по достижении пенсионного возраста, по личному желанию. Что же касается увольнения, то оно в соответствии с указанным нормативным правовым актом помимо оснований, предусмотренных

законодательством Российской Федерации о труде, осуществляется в соответствии с Федеральным законом РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Прекращение муниципальной службы лицом, занимающим муниципальную должность муниципальной службы, оформляется постановлением, распоряжением или приказом руководителя органа местного самоуправления либо иного уполномоченного на увольнение муниципальных служащих лица. В этом распорядительном документе должно быть указано основание прекращения муниципальной службы.

Таким образом, прекращение муниципальной службы может являться логичным и славным завершением профессиональной карьеры; мерой ответственности за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; обусловлено причинами, существенным образом препятствующим служащему, осуществлять свои должностные обязанности.

Однако, фактически Федеральный закон РФ «О муниципальной службе Российской Федерации» устанавливает только два наиболее актуальных основания прекращения служебных правоотношений: достижение предельного возраста и несоблюдение ограничений и запретов, установленных этим Законом. Тем самым следует, что прохождение муниципальной службе состоит из 3 стадий, каждая из которых содержит в себе особенности выполнения своих должностных обязанностей муниципальными служащими. Подробный анализ стадий прохождения муниципальной службы показывает, что следует обратить внимание на такие проблемы, как предельный возраст на муниципальной службе и проблемы, складывающиеся в процессе трудовых отношений муниципальных, а, именно о включении в список лиц, которым запрещено приостановление работы в случае задержки выплаты заработной платы более чем на 15 дней, муниципальных служащих.

На основании проведенного исследования практических проблем, связанных с прохождением службы в сфере трудовых отношений муниципальными служащими можно выделить следующие проблемы:

1. Федеральный закон РФ «О муниципальной службе» не содержит запрета муниципальному служащему приостанавливать исполнение служебных обязанностей в связи невыплатой денежного содержания. В связи с этим данная ситуация, является недоработкой законодателя.

С целью устранения данного недостатка предлагается абз. 3 ст. 142 ТК РФ дополнить словами «и муниципальными».

На основании п. 2 ст. 5 Федерального закона РФ «О муниципальной службе» следует, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы. Исходя из содержания указанного пункта, следует сделать вывод, что для государственных и муниципальных служащих в законодательстве должны устанавливаться одинаковые ограничения. Соответственно муниципальные служащие, как и государственные служащие, также не вправе приостановить работу в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней.

2. Отсутствие в Федеральном законе РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предельного возраста нахождения на муниципальной службе во многом ограничивает ее развитие. К тому же, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин подписал федеральный закон, повышающий предельный возраст гражданской государственной службы до 70 лет.

Закон «О внесении изменения в статью 25 федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» был принят Государственной думой 19 декабря 2012 года и одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 года. Исходя из этого следует, что для государственных и муниципальных

служащих в законодательстве должны устанавливаться одинаковые ограничения. Соответственно предельный возраст для муниципальных служащих должен быть повышен до 70 лет.

В связи с этим, необходимо дополнить ч. 2 ст. 19 Федерального закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» после слов «на один год» дополнить словами: «но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет».

Заключение

В процессе написания данной работы поставленная цель и задачи были достигнуты. На основании всей изложенной работы можно сделать выводы о том, что проблемы правового регулирования труда государственных и муниципальных служащих затрагивают важнейшие аспекты развития государства и общества в целом.

С целью совершенствования действующего законодательства предлагается следующее.

1 Предложение о включении в Трудовой кодекс Российской Федерации муниципальных служащих в список лиц, которым запрещено приостановление работы в случае задержки выплаты заработной платы более чем на 15 дней

Законодательно установлено

Частью 2 ст. 142 Трудового кодекса Российской Федерации установлено: «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. Не допускается приостановление работы:

в периоды введения военного, чрезвычайного положения или особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении;

в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других военных, военизированных и иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны и безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, работ по предупреждению или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, в правоохранительных органах;

государственными служащими;
в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств, оборудования;
работниками, 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)».

Недостатки

Приостановление функционирования органа местного самоуправления в связи с прекращением исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей влечет за собой приостановление нормальной деятельности муниципального образования и по своим последствиям вполне сопоставимо с приостановкой деятельности органов государственного управления.

Предложение

Дополнить абз. 3 ст. 142 Трудового кодекса Российской Федерации словами «и муниципальными».

Обоснование

Для государственных и муниципальных служащих в законодательстве должны устанавливаться одинаковые ограничения. Соответственно муниципальные служащие, как и государственные, также не вправе приостанавливать работу в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней.

2 Предложение о введении для муниципальных служащих предельного возраста пребывания на муниципальной службе

Законодательно установлено

В ч. 2 ст. 19 Федерального закона РФ от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлено:

« 2. Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год».

Недостатки

Отсутствие в Федеральном законе РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предельного возраста нахождения на муниципальной службе препятствует обеспечению поддержания высокого уровня исполнения муниципальной службы.

Предложение

Часть 2 ст. 19 Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнить словами: «но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет».

Обоснование

Внесение в действующее законодательство предельного возраста пребывания на муниципальной службе до 70 лет, будет устанавливать одинаковые ограничения как для государственных, так и для муниципальных служащих, учитывая то, что служащие, достигшие предельного возраста, являются ценными сотрудниками, обладающими достаточно высокими знаниями и могут не только эффективно осуществлять дальнейшую свою деятельность, но и передавать опыт работы более молодым муниципальным служащим.

**3 Предложение об исключении из Федерального закона РФ
«О государственной гражданской службе Российской Федерации»
должностного регламента как существенного условия служебного
контракта**

Законодательно установлено

Пунктом 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено:

« 3. Существенными условиями служебного контракта являются:

3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;»

Недостатки

Должностной регламент не может быть существенным условием служебного контракта, как это на сегодняшний день указано в законе. На него можно лишь сослаться как на акт, который необходимо соблюдать.

Предложение

Исключить из п. 3 ч. 3 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» слова «должностной регламент».

Обоснование

Исключение из действующего законодательства должностного регламента установит, что должностной регламент представляет собой самостоятельный документ, устанавливающий права и обязанности государственного гражданского служащего наряду со служебным контрактом и является приложением к служебному контракту.

4 Предложение о введении обязанности государственного гражданского служащего возместить затраты на обучение в случае расторжения служебного контракта по инициативе работодателя

Законодательно установлено

Пунктом 3 ч. 4 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено: «3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования не менее установленного договором о целевом приеме или договором о целевом обучении срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;»

Недостатки

Федеральным законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не урегулирован вопрос о возмещении затрат на обучение в случае расторжения служебного контракта по инициативе работодателя за виновные действия гражданского служащего, получившего образовательные услуги за счет государственного органа и не отработавшего срок, обусловленный служебным контрактом.

Предложение

Пункт 3 ч. 4 ст. 24 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить следующими словами: «в случае расторжения служебного контракта по инициативе работодателя за виновные действия государственного гражданского служащего или по инициативе государственного гражданского служащего без уважительных причин до истечения срока, обусловленного служебным контрактом, возместить затраты на его обучение, понесенные государственным органом».

Обоснование

При таком изложении нормы, государственный гражданский служащий будет обязан возместить затраты, в случае расторжения служебного контракта по инициативе работодателя за виновные действия государственного гражданского служащего или по инициативе государственного гражданского служащего без уважительных причин до истечения срока, обусловленного служебным контрактом.

5 Предложение о разделении дисциплинарных взысканий для государственных гражданских служащих на основные и дополнительные

Законодательно не установлено

В Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не установлено деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные.

Недостатки

Наличие в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарных взысканий, установленных ст. 57, не позволяет в полной мере применять ответственность к государственным гражданским служащим, так как большинство из них носят моральный характер – санкции, задерживающие должностной рост, выгодное перемещение по службе.

Предложение

В статье 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» слова «только одно дисциплинарное взыскание» заменить словами «основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание».

Часть 1 ст. 57 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить:

пунктом 6 следующего содержания: «6. лишение доплаты за стаж государственной гражданской службы.»;

пунктом 7 следующего содержания: «7. лишение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной гражданской службы.»;

пунктом 8 следующего содержания: «8. частичное сокращение размера доплаты за стаж государственной гражданской службы.»;

Статью 57 «Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии, увольнения могут устанавливаться и применяться только в качестве основных дисциплинарных взысканий. Дисциплинарные взыскания в виде лишения доплаты за стаж государственной гражданской службы, лишения доплаты к пенсии с учетом стажа государственной гражданской службы, частичного сокращения размера доплаты за стаж государственной гражданской службы могут устанавливаться и применяться только в качестве дополнительных дисциплинарных взысканий».

Обоснование

Деление дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, позволит применять к государственным гражданским служащим в полной мере дисциплинарную ответственность, за проступки совершенные ими, как перед государством, так и перед обществом.

6 Предложение о расторжении служебного контракта для государственного гражданского служащего, при условии, что его невозможно перевести на имеющуюся у представителя нанимателя работу, которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья

Законодательно установлено

В пункте 8 ч. 1 ст. 37 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено следующее: «1. Служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае: 8) прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям».

Недостатки

Пункт 8 ч. 1 ст. 3 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» рассматривает данное основание прекращения трудового договора как увольнение по инициативе представителя нанимателя, не требующее принятия мер по переводу государственного гражданского служащего на другую должность. Однако, ст. 83 ТК РФ относит прекращение допуска к государственной тайне как обстоятельство, не зависящее от воли сторон, и в этом случае работодатель обязан предложить работнику другую имеющуюся у него работу. Недостатком в данном случае является пробел в законодательстве, который лишает государственных гражданских служащих дополнительной трудовой гарантии, содержащейся в ТК РФ.

Предложение

Пункт 8 ч. 1 ст.37 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить словами: « при условии что невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у представителя нанимателя 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».

Обоснование

Внесение изменения в п. 8 ч. 1 ст. 37 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» даст дополнительную гарантию государственным гражданским служащим, которая устанавливается ТК РФ, а также устранит противоречие между нормами Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ТК РФ.

Список использованных источников

Законы и иные нормативные акты

1. Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. – URL: <http://www.deklarat.com/1948/.html> (дата обращения: 12.04.2014).

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. – URL: <http://www.deklarat.com/1966/html> (дата обращения: 23.04.2014).

3. Конвенция Международной организации труда № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий». – URL: <https://rospravosuddanskoe/act/section-acts44.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

4. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197 ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

6. Федеральный закон РФ от 21 июля 1993 года № 548-1 «О государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 11. – Ст. 8220.

7. Федеральный закон РФ от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.

8. Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

9. Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

10. Федеральный закон РФ от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

11. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

12. Федеральный закон РФ от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

13. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 года № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 49. – Ст. 4775.

14. Указ Президента РФ от 04 декабря 2009 года № 1382 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 49. – Ст. 5922.

15. Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 года № 1050 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 7. – Ст. 762.

16. Постановление Правительства РФ от 23 марта 2001 года № 225 «Об утверждении положения о государственной службе времени, частоты и

определения параметров вращения земли» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 14. – Ст. 1361.

17. Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2003 года № 208 «Об утверждении списка заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 15. – Ст. 1373.

18. Положение «О проведении аттестации федерального государственного служащего» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 439.

19. Положение «О проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 4. – Ст. 276.

20. Распоряжение Правительства РФ «О допущенных нарушениях установленных законом сроков подготовки ответа на требование» от 19 апреля 1997 года № 537р. – URL: <http://www.insti.ru/pravoved.htm> (дата обращения: 17.04.2014).

21. Приказ Минздрава РФ от 16 марта 1999 года «Перечень медицинских противопоказаний» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 4. – Ст. 150.

22. Приказ Росавтодора от 15 мая 2006 года № 20 «Об утверждении Служебного распорядка Федерального дорожного агентства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 35. Ст. 35.

23. Приказ Минрегиона России от 26 мая 2006 года № 59 «Об утверждении Служебного распорядка Министерства регионального развития Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 29. Ст. 45.

24. Закон Ростовской области от 26 июня 2005 года № 38-П «О государственной гражданской службе Ростовской области». – URL: <http://www.rostovobl.ru/778952.html> (дата обращения: 18.03.2014).

25. Закон Челябинской области от 30 мая 2007 года № 144-30 «О муниципальной службе в Челябинской области». – URL: <http://www.pravmin74.ru/law589.html> (дата обращения: 24.12.2013).

26. Закон Калужской области от 12 октября 2008 года № 136-01 «О муниципальной службе в Калужской области». – URL: <http://www.admokaluga/274881872667775.html> (дата обращения: 18.03.2014).

27. Закон Санкт-Петербурга от 12 июля 2012 года № 371-68 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Санкт-Петербурге, и муниципальными служащими в Санкт-Петербурге, и соблюдения муниципальными служащими в Санкт-Петербурге требований к служебному поведению» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2012. – № 24. Ст. 56.

28. Положение от 30 июня 2006 года № 48 «О муниципальной службе в Миасском городском округе» – URL: <http://www.miass.ru/law5824/html> (дата обращения: 28.03.2014).

29. Распоряжение Администрации Тусиинского района города Тусса от 07 августа 2013 года № 203 «О достижении предельного возраста прохождения муниципальной службы» – URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-/son-acts468.htm> (дата обращения: 23.03.2014).

30. Указ Петра I от 23 марта 1714 года «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах» – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Ett/in4789227herit.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

31. Закон Петра I от 24 января 1722 года «Табель о рангах» – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/tabel.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

32. Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» 01 марта 1762 года – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/manifest.htm> (дата обращения: 28.03.2014).

33. Устав о службе гражданской от 1832 года – URL: <http://www.hist.su.ru/xt/1832.htm> (дата обращения: 28.02.2014).

34. Свод уставов о службе гражданской 1832 года – URL: <http://w.ru/ER/Text/in87rit.htm> (дата обращения: 29.03.2014).

35. Правила о порядке производства в чины гражданской службы – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1834.htm> (ата обращения: 17.02.2014).

37. Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/apr1906.htm> (дата обращения: 25.04.2014).

38. Декрет Совета Народных Комиссаров от 11 ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чипов» – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/DEKRET/soslov.htm> (дата обращения: 17.02.2014).

39. Декрет Совета Народных Комиссаров от 16 декабря 1917 года «Об уравнении в правах всех военнослужащих» – URL: <http://www.garant.ru/lagr65/html> (дата обращения: 25.02.2014).

40. Временные правила о службе в государственных учреждениях, утвержденные декретом ЦИК РСФСР от 21 декабря 1922 года – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/apr1922.htm> (дата обращения: 25.04.2014).

Судебная практика

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 года № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона РФ «О высшем и послевузовском образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 3. – Ст. 354.

42. Постановление Пленума ВС РФ от 17 мая 2004 года № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 247. – Ст. 198.

43. Определение Верховного Суда РФ от 16 июня 2007 года по Делу № 365/78356 – URL: <http://www.sudrf.ru/147885.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

44. Определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2007 года по Делу № 72-Г07-1 – URL: <http://oblsud.orb.sudrf.ru/1485.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

45. Определение Верховного Суда РФ от 16 января 2006 года № 59 В05ПР-36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2006. – № 8.

46. Решение Ленинского районного суда города Астрахани по Делу №2-872/2013 – URL: <http://oblsud.astrxan.sudrf.ru/1485.htm> (дата обращения: 30.03.2014).

47. Решение об обязанности оплатить стоимость обучения Ульяновского районного суда от 14 февраля 2011 года по Делу № 2165/2011. – URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/1748.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

48. Решение об обязанности оплатить стоимость обучения Канашского районного суда Чувашской Республики от 30 октября 2010 года по Делу № 02-335/2010. – URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/act188/section-act782.htm> (дата обращения: 21.03.2014)

49. Решение о понуждении исполнить обязанность по оплате стоимости проведенного обучения Первомайского районного суда г. Пензы от 04 марта 2010 года по Делу № 14-14165/2012. – URL: <https://rospravosudie.com/vidpr-grazhdanskoe/act/section-acts1248.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

50. Решение Артемовского городского суда Свердловской области по Делу № 2-961/2011 – URL: <http://oblsud.ekb.sudrf.ru/0284.htm> (дата обращения: 21.03.2014).

Учебники и учебные пособия

51. Административное право: Учебник для вузов / под ред. Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова. – М.: НОРМА, 2009. – 271 с.

52. Административная ответственность: Учебник для ВУЗов / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: Волтерс клувер, 2010. – 294 с.

53. Бекшев, Д.А. Международное трудовое право. Публично–правовые аспекты / Д.А. Бекшев, Е.В. Никитин. – М.: РОССПЕН, 2013. – 248 с.

54. Государственная гражданская служба / под ред. В.Д. Горяева, А.Н. Левченко. – М.: Лигмос, 2012. – 225 с.

55. Гусов, К.Н. Международно-правовое регулирование труда (в конвенциях и рекомендациях МОТ) / К.Н. Гусов, М.Н. Курилин. – М.: Экзамен, 1992. – 182 с.

56. История государственного управления в России / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 360 с.

57. История государственной службы в России / под ред. А.С. Сенина. – РУМЦ ЮО, 2008. – 280 с.

58. История государственной службы в России / под ред. Т.Г. Архипова, А.С. Сенина. – М.: РУЦ ЮО, 2006. – 324 с.

59. История России: Учебник / под ред. А.С. Орлова, В.А. Георгиева, Н.Г. Георгиева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 470 с.

60. Комментарии к Федеральному закону РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / под. ред. А.Ф. Ноздрачева, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова. – М.: ЦФЭР, 2004. – 178 с.

61. Комментарий к Федеральному закону РФ от 02 марта 2007 года № 25 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / под ред. В.И. Козырина, – М.: Проспект, 2010. – 152 с .
62. Курс трудового права для студентов: Учебное пособие / под ред. А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой. – М.: АСТ, 2009. – 225 с.
63. Лисовский, В.Н. Международное торговое и финансовое право / В.Н. Лисовский, Р.А. Базаров. – М.: Юрист, 1968. – 168 с.
64. Международное трудовое право: Учебное пособие / под ред. В.И. Шкатулла. – М.: Проспект, 2008. – 425 с.
65. Международное трудовое право: Учебник для бакалавров / под ред. О.П. Войтова, А.Р. Спиридонова. – М.: Лонс, 2013. – 347 с.
66. Международное трудовое право: Учебник / под ред. Н.Л. Лютова, П.Е. Морозова. – М.: ИТРК, 2011. – 452 с.
67. Медведев, О.М. Трудовое право в России / О.М. Медведев, Р.А. Татищева. – М.: Проспект, 2010. – 201 с.
68. Муниципальная служба: Учебник для подготовки муниципальных служащих / под ред. С.В. Наймушина. – М.: Статут, 2010. – 472 с.
69. Ответственность по Российскому трудовому праву: Научно-практическое пособие // под ред. К.Н. Гусова, Ю.Н. Полетаева. – М.: Проспект, 2008. – 180 с.
70. Пособие по истории Отечества для поступающих в ВУЗы / под ред. А.С. Орлова, А.Ю. Полунова. – Лигмос, 2013. 280 с.
71. Правовое регулирование трудоустройства / под ред. О.В. Абрамова. – М.: Бизнес-школа, 2008. – 125 с.
72. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / под ред. Г.В. Атаманчук. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 187 с.
73. Толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Инсти, 1998. – 315 с.

74. Трудовое право России учебник для ВУЗов / под ред. В.И. Миронова. – Ярославль, 2008. – 385 с.

75. Словарь по этике / под ред. И.С. Кона. – М.: Проспект, 1975. – 365 с.

76. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. Монография / под ред. Е.А. Ершова. – М.: Статут, 2008. – 322 с.

77. Трудовое право. Конспект лекций / под ред. Г.П. Азарова. – М.: Проспект, 2010. – 99 с.

78. Трудовое право: Учебник / под ред. В.И. Миронова. – СПб.: Питер, 2009. – 298 с.

79. Трудовое право России: Учебник для вузов / под ред. М.В. Молодцова, С.Б. Перфильева. – СПб.: Питер, 2008. – 349 с.

80. Трудовое право России: Учебник / под ред. Ю.П. Орловского, Д.Ф. Кондратьева. – М.: Лигетто, 2010. – 362 с.

81. Трудовое право России: Учебник / под ред. Ю.П. Орловского, Д.Ф. Кондратьева. – М.: Лигетто, 2010. – 362 с.

82. Трудовое право: Учебник / под ред. М.В. Преснякова, С.Е. Чанова. – М.: ИТРК, 2007. – 328 с.

83. Трудовое право: Учебник / под ред. Л.А. Сыроватской, Ю.А. Киселева. – М.: АСТ, 2007. – 289 с.

84. Трудовое право России: Учебник для бакалавров / под ред. Л.Б. Хохлова, Ф.П. Ильбекова. – М.: Экзамен, 2013. – 398 с.

Статьи и научные публикации

85. Арашин, В.В. Инновации трудового права – необходимость инновационных решений / В.В. Арашин // Трудовое Право. – 2010. – № 11. – С. 6–10.

86. Буравлев, Ю.М. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона / Ю.М. Буравлев // Российская юстиция. – 2007. – № 7. – С. 19–22.
87. Васильев, Е.В. Трудовой опыт зарубежных стран / Е.В. Васильев // Трудовое право. – 2007. – № 6. – С. 18–24.
88. Головина, С.Ю. Понятийный аппарат трудового права / С.Ю. Головина // Право России. – 2007. – № 6. – С. 25–32.
89. Гришковец, А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы / А.А. Гришковец // Государство и право. – 2010. – № 5. – С. 36–38.
90. Железняк, Л.П. Участие государства в регулировании процесса вопроса о трудоустройстве / Л.П. Железняк // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 8. – С. 18–19.
91. Мазунов, В.С. Элементарные проблемы трудоустройства в России / В.С. Мазунов // Домашний адвокат. – 2010. – № 8. – С. 14–15.
92. Насташкин, А.М. Государственные служащие: без вины виноватые. О не конституционности возрастных ограничений / А.М. Насташкин // Правозащитник. – 2003. – № 2. – С. 18–25.
93. Нуртдинова, А.Ф. Проблемы совершенствования Трудового кодекса Российской Федерации / А.Ф. Нуртдинова // Трудовое право. – 2012. – № 4. – С. 13–15.
94. Погодина, И.В. Труд государственных и муниципальных служащих / И.В. Погодина // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 45–47.
95. Пресняков, М.В. Совместительство и совмещение: проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики / М.В. Пресняков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 6. – С. 20–23.

96. Пресняков, М.В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/tabel.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

97. Пресняков, М.В. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации / М.В. Пресняков // Трудовое право. – 2009. – № 9. – С. 18–22.

98. Рощина, В.А. Трудоустройство в современных условиях / В.А. Рощина // Право и образование. – 2011. – № 11. – С. 16–18

99. Сериков, Б.Б. Ответственность муниципальных служащих / Б.Б. Сериков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 1. – С. 10–11.

100. Терехова, Ю.К. Дисциплинарные взыскания на работе / Ю.К. Терехова // Трудовое Право. – 2009. – № 14. – С. 85–87.

101. Чанов, С.Е. Проблемы правового регулирования государственно-служебных отношений / С.Е. Чанов // Трудовое право. – 2010. – № 10. – С. 15.

НЕДОСТАТКИ

_____ Екатерина Сергеевна Шолмова

« _____ » _____ 2014 г.

Студентка V курса
очной формы обучения
группы МиЭУП–501

_____ Ольга Валерьевна Бабкина

« _____ » _____ 2014 г.

Нормоконтролер методист ФЭУП
Ольга Владимировна

Масленникова

« ____ » _____ 2014 г.

Миасс 2014

ИНТЕРВАЛ?????????