Лекция. Государственные гражданские служащие, как субъекты административного права.

План.

*5.1. Понятие и система государственной службы.*

*5.2. Понятие и классификация должностей государственной службы.*

*5.3. Основы административно-правового статуса государственных служащих.*

*5.4. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения.*

*5.5. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих*

*5.1. Понятие и система государственной службы.*

Государственным служащим как субъектам административного права принадлежит важнейшая роль в управлении в социально-экономической и административно-политической сферах, укреплении российской государственности и реформировании общества на основах демократии и права.

В течение 1992 - 2002 гг. в России сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

В Федеральной программе о реформировании государственной службы Российской Федерации, утвержденной Указом Президента от 19 ноября 2002 г. <\*>, предусмотрен комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ государственной службы. Реформа государственной службы является составной частью общей административной реформы, которая проводится в настоящее время.

К числу современных проблем государственной службы относятся: снижение ее престижа по сравнению с работой в бизнес-структурах; снижение профессионализма госслужащих из-за оттока наиболее квалифицированных кадров из государственного аппарата в негосударственный сектор экономики, где уровень материального вознаграждения за труд существенно выше; непоследовательность кадровой политики, закрытость системы государственной службы и слабые механизмы для профилактики коррупции в рядах чиновничества, а также борьбы с ней.

В связи с этим целью реализации мероприятий, предусмотренных названной Программой, являются кардинальное повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, устранение имеющихся недостатков в регулировании государственно-служебных отношений, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. Планируется иметь ответственного высококвалифицированного и высокооплачиваемого государственного служащего на всех уровнях власти, максимально открытого в своих действиях в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Должны быть обеспечены стабильность правового положения государственного служащего и прогнозируемость его карьерного и профессионального продвижения. Каждый государственный служащий должен знать, в каком случае ему полагается следующая должность государственной службы с повышением размера денежного содержания, будет присвоен очередной классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, а также какую льготу или какое преимущество получит он за свой добросовестный труд. Все это важно для привлечения в государственный аппарат молодых и квалифицированных специалистов, современных управленцев, в которых сейчас остро нуждается государственный аппарат.

Программой реформирования государственной службы предусмотрено принятие ряда новых федеральных законов и иных нормативных правовых актов, состыкованных с финансовыми возможностями государства. Выполнение этой работы планируется на ряд лет.

Первым из реформаторских актов стал Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации", принятый 27 мая 2003 г. <\*>. В нем определены единые правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе управления ею, также закреплены общие правила государственной службы России, которые должны применяться при правовом регулировании всех видов и уровней службы. Этот Закон содержит много новых административно-правовых категорий и понятий, правильное понимание и толкование которых имеет как теоретическое, так и практическое значение.

Прежде всего это касается понятия "государственная служба", которое относится к основным административно-правовым понятиям. Впервые оно было нормативно закреплено в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" <\*> (ныне утратившем силу), где под государственной службой понималась профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Федерации.

В ст. 1 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" уточнен круг субъектов, для обеспечения исполнения полномочий которых предназначена государственная служба. Теперь государственная служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;

- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

- субъектов Федерации;

- органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов субъектов Федерации;

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов.

Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. <\*> был утвержден Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. Сюда относятся такие должности, как: Президент и Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, депутаты, министры, судьи и некоторые др. Лица, замещающие эти должности и не являющиеся государственными служащими, осуществляют общегосударственные функции и на них в соответствии с их компетенцией возлагается ответственность за положение дел в стране, нормальное функционирование государственного аппарата. Обеспечение выполнения ими своих конституционных полномочий осуществляется подчиненными им аппаратами, основную часть которых составляют государственные служащие.

Конечно, формулировка "обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации" может вызвать понимание государственной службы как службы "при" высших государственных должностных лицах, а не у общества и государства. В действительности же, государственная служба представляет собой вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности, которая хотя и носит обслуживающий (обеспечивающий) характер, в конечном итоге заключается в содействии по реализации задач и функций того государственного органа или учреждения, в котором государственный служащий проходит службу. Иначе говоря, профессиональная служебная деятельность государственного служащего направлена на осуществление государственных задач и функций, являясь выражением публичной власти, а не власти лиц, замещающих "конституционные" должности. При этом, разумеется, объем полномочий государственного служащего меньше, чем у лиц, замещающих "конституционные" должности.

Для правовой характеристики государственной службы важнейшее значение имеют нормы Конституции РФ. В ч. 4 ст. 32 закрепляется право граждан России на равный доступ к государственной службе. Это конституционное право реализуется ими при поступлении на государственную службу и ее прохождении в соответствии с действующим законодательством. Складывающиеся при этом отношения (связи) государственных служащих с государством (субъектом РФ) в лице соответствующих органов или должностных лиц, а также между самими государственными служащими при исполнении ими должностных обязанностей именуются государственно-служебными отношениями.

Для современной организации государственной службы характерна ее принципиально новая система с видовой классификацией, установленная Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации". Если ранее государственная служба подразделялась только по уровням - на федеральную и субъектов Федерации, то теперь она подразделяется также и на три вида - гражданскую, военную и правоохранительную. При этом только государственная гражданская служба подразделяется на два уровня - на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации. Военная и правоохранительная службы наряду с государственной гражданской службой считаются видами федеральной государственной службы. В Законе даны понятия каждого вида службы, которые будут раскрыты далее.

В соответствии с установленным делением государственной службы принимаются федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о видах государственной службы, а также законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации о государственной гражданской службе этих субъектов.

Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" является базовым, поскольку устанавливает общие (единые) правовые и организационные основы для всех ее видов, различающиеся между собой по функционально-целевой направленности профессиональной служебной деятельности государственных служащих этих видов службы - гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы. Федеральными законами о видах государственной службы и многими иными нормативными правовыми актами Российской Федерации регулируются особенности каждого из этих видов службы, определяется специальный административно-правовой статус государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы.

Государственная гражданская служба регулируется Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27 июля 2004 г. <\*>; другими федеральными законами, в том числе федеральными законами, регулирующими особенности прохождения гражданской службы; указами Президента; постановлениями Правительства; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Государственная гражданская служба субъектов Федерации в значительной степени регулируется региональным законодательством исходя из общих (единых) правовых и организационных основ, установленных федеральным законодательством.

Военная служба регулируется Федеральными законами "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г. <\*>, "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. <\*\*>, другими федеральными законами и актами Президента, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба. Соответствующими нормативными правовыми актами регулируются и особенности правоохранительной службы. Для военной и правоохранительной службы характерно и то, что многие вопросы службы регулируются уставами, положениями о конкретных органах и их структурных подразделениях, предназначенных для выполнения специфических задач и функций.

В целом современная система государственной службы с ее видовой классификацией учитывает не только федеративное устройство страны, но и специфику условий гражданской, военной и правоохранительной службы.

Значение государственной службы определяется тем, что среди всех вопросов, решаемых государством, стержневым является вопрос о кадрах, в первую очередь руководителей. Именно государственный аппарат призван претворять в жизнь реформы, новые идеи и законоположения. Основная масса недостатков связана с неумением, а порой и неприятием реформаторских программ со стороны некоторой части "аппаратчиков", хуже того - с их коррумпированностью. Эффективное использование кадрового потенциала государства - приоритетная общенациональная задача. Машина государственного управления должна при всех обстоятельствах работать безупречно. Проводимое реформирование государственной службы должно обеспечить четкую, эффективную и экономную деятельность государственного аппарата, предотвратить возможность использования его в партийных или групповых интересах.

5.2. Понятие и классификация должностей государственной службы

Согласно Федеральному закону "О системе государственной службы Российской Федерации" в федеральных государственных органах могут быть учреждены должности, имеющие следующий правовой статус:

1. Государственные должности Российской Федерации, которые устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов. Эти должности не относятся к должностям государственной службы, а замещающие их лица не являются государственными служащими (например, в федеральном министерстве таким лицом является только федеральный министр).

2. Должности государственной службы, которые учреждаются федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и предназначены для замещения государственными служащими. К их числу относятся:

а) должности федеральной государственной гражданской службы;

б) воинские должности;

в) должности правоохранительной службы.

3. В федеральном государственном органе могут быть предусмотрены также должности, не относящиеся к должностям государственной службы. На лиц, замещающих такие должности, т.е. "негосударственных служащих", действие Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" и других нормативных правовых актов о государственной службе не распространяется. Их трудовая деятельность регулируется законодательством Российской Федерации о труде. К их числу относятся, например, дежурный по этажу, сторож.

Другой пример. Федеральным законом от 8 мая 1994 г. <\*> предусмотрено, что кроме двух помощников, являющихся федеральными государственными служащими, каждый член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе иметь по три помощника, работающих по трудовому договору (контракту) на постоянной основе, которые не являются государственными служащими. Их правовое положение определяется названным Законом и Трудовым кодексом РФ.

Под должностью государственной службы понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица государственного органа (учреждения), определяющая функциональное предназначение, полномочия и ответственность замещающего ее лица, а также расходы его нанимателя (государства, субъекта РФ) на его содержание и создание условий для выполнения им должностных обязанностей. В штатном расписании государственного органа (учреждения) указываются наименование, место и роль должности, перечень должностей, кому они подчинены, кто им подчинен. Внутренняя структура любого государственного органа (учреждения) рассматривается как определенная система различных по своему назначению и уровню должностей.

В Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации" содержатся некоторые признаки должности государственной службы, по которым ее можно отличить от должностей, имеющих иной правовой статус: должностей, не относящихся к должностям государственной службы; должностей муниципальной службы; выборных должностей в органах местного самоуправления, в органах профессионального союза.

Первый отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что круг наименований должностей государственной службы, указывающих на их функциональное предназначение, точно очерчен соответствующими реестрами. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют перечни: должностей федеральной государственной гражданской службы; типовых воинских должностей; типовых должностей правоохранительной службы. Эти перечни утверждаются Президентом РФ.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта.

Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

Важность данного признака определяется тем, что в зависимости от функционального предназначения должностей, выраженного в их наименованиях, различаются виды государственной службы. Необходимость такого разделения связана с тем, что в одном федеральном государственном органе могут быть учреждены должности различных видов государственной службы. Например, в МЧС России имеются должности федеральной государственной гражданской службы, воинские должности и должности правоохранительной службы; в ФСО России - воинские должности и должности федеральной государственной гражданской службы <\*>.

Законом установлено, что федеральная государственная гражданская служба - это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (ст. 5).

Военная служба - профессиональная служебная деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства (ст. 6).

Правоохранительная служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 7). Перечень таких федеральных государственных органов определяет Президент. Правоохранительные функции осуществляют: МВД России и его Федеральная миграционная служба, ФСБ России, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Минюст России и подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов и некоторые др.

Второй отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что объем полномочий по конкретной должности, включенной в перечень должностей соответствующего вида государственной службы, ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий того или иного федерального государственного органа (службы, учреждения). Для определения объема полномочий используется деление должностей государственной службы на категории и (или) группы: высшая, главная, ведущая, старшая, младшая. В соответствии с категорией и группой должностей устанавливаются различные квалификационные требования к гражданам для замещения этих должностей, порядок назначения на должности, присвоения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, а также порядок решения многих других вопросов прохождения службы.

В число квалификационных входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности, к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Другие требования, а также деление должностей государственной службы на категории и группы устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Так, Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27 июля 2004 г. вместо ранее существовавшего деления на две категории ("Б" и "В") установлено деление должностей государственной гражданской службы на четыре категории: руководители; помощники (советники); специалисты; обеспечивающие специалисты.

К категории "руководители" относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

К категории "помощники (советники)" относятся должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

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

К категории "обеспечивающие специалисты" относятся должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Ранее применявшийся принцип деления должностей государственной службы на пять групп (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие) использован и при делении должностей федеральной государственной гражданской службы.

Наименование воинских должностей, объем полномочий по ним и характер квалификационных требований к военнослужащим, замещающим эти должности, вытекают из предназначения и организационно-штатной структуры Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, сущности военно-служебных отношений, выполняемых должностных обязанностей, применяемых средств и способов ведения вооруженной борьбы и т.д.

Воинские должности в зависимости от их ранга (по своей значимости) делятся на составы применительно к делению системы воинских званий, установленной Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г.: 1) солдаты, матросы, сержанты, старшины; 2) прапорщики и мичманы; 3) офицеры (младшие, старшие, высшие). Законом определено, что единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, а также общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами I ранга, утверждаются Президентом. Перечни иных должностей утверждаются в порядке, определяемом министром обороны РФ или руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В перечнях воинских должностей определяются воинские должности, которые могут замещаться военнослужащими женского пола, гражданского персонала или замещаться на конкурсной основе. Каждой должности должно соответствовать одно воинское звание, которое указывается в штате соответствующей военной структуры. Это означает, что не допускается утверждение перечней воинских должностей и штатов с так называемыми вилочными званиями (например, подполковник - полковник).

В зависимости от установленного деления воинских должностей на составы различается порядок назначения на них, присвоения воинских званий и решения других вопросов военной службы.

Полномочия по должностям правоохранительной службы и характер квалификационных требований к лицам, замещающим такие должности, вытекают из полномочий государственных органов, служб и учреждений, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод граждан. Из положений об этих органах и иных нормативных правовых актов видно, что выполнение правоохранительных функций представляет собой либо основное содержание деятельности органа, либо часть его работы, возложенной на следственные и иные подразделения правоохранительной службы.

Полномочия по конкретной должности государственной службы всех ее видов юридически закрепляются не только в положении о государственном органе или его структурном подразделении, уставе, положении о прохождении службы, но и в должностном (служебном) регламенте, введение которого предусмотрено Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации". В этот документ, утверждаемый представителем нанимателя, включаются: квалификационные требования к гражданину (государственному служащему) по замещаемой должности; должностные обязанности, права и ответственность государственного служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей; перечень решаемых им служебных вопросов и оказываемых государственных услуг гражданам и организациям; процедуры служебного взаимодействия государственного служащего с другими физическими и юридическими лицами; показатели эффективности и результативности служебной деятельности государственного служащего. Конкретные лица, реализующие должностные обязанности и права, могут меняться, а их содержание - нет. Каждый государственный служащий обязан выполнять ту же работу, что и его предшественник, если полномочия по должности не меняются.

Третий отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что соотношение должностей государственной службы различных ее видов и относительная важность каждой должности государственной службы внутри одного вида службы определяются, во-первых, штатной категорией, которой соответствует тот или иной классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, и, во-вторых, окладом по должности.

Необходимость сравнивать должности по этим критериям возникает, когда решается вопрос о перемещении государственного служащего в том же государственном органе для замещения иной должности государственной службы, а также при переводе для замещения иной должности государственной службы в другом государственном органе либо в другую местность.

Следует иметь в виду, что каждое такое перемещение государственного служащего связано с изменением его правового статуса и должно осуществляться только по установленным правилам, не ущемляя его прав и законных интересов. Важной гарантией в этом отношении служат положения, содержащиеся в ст. 8 Закона "О системе государственной службы Российской Федерации", согласно которой соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента, а соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации - федеральным законом или указом Президента. Указом Президента "Вопросы денежного довольствия военнослужащих" от 30 сентября 2004 г. утвержден табель соответствия основных типовых воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, государственным должностям федеральной государственной службы.

Четвертый отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что оплата труда по должности государственной службы осуществляется за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Для государственного служащего субъекта Федерации при необходимости могут быть предусмотрены случаи получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета. Эти средства расходуются на создание условий государственному служащему для выполнения должностных обязанностей (обеспечение рабочего места средствами связи, оргтехникой, транспортом, оплата коммунальных услуг и т.д.), а также для выплаты ему денежного содержания, медицинского и иных видов обслуживания при прохождении им государственной службы.

Четкая регламентация статуса должности государственной службы, характеризующей служебное место и социально-трудовую роль каждого государственного служащего, необходима не только для определения его дееспособности как участника государственно-служебных отношений, но и для правильного установления общей численности управленческого аппарата и его структурных подразделений, соотношения разных категорий, групп и при необходимости сокращения и упрощения государственного аппарата. Практика показывает, что только при четком распределении между государственными служащими, особенно руководителями, всего объема функций государственного органа или его структурного подразделения, определении конкретных обязанностей и прав для каждой должности, форм и методов работы исполняющего ее лица, взаимоотношений с другими служащими, в том числе других государственных органов, профессиональная служебная деятельность протекает в нужном ритме, устраняются параллелизм и неразбериха и, что очень важно, повышаются уверенность, инициатива и персональная ответственность государственного служащего.

Юридическое закрепление в положениях, уставах и должностных (служебных) регламентах конкретных должностных обязанностей и прав призвано обеспечить более качественное осуществление подбора и расстановки кадрового состава государственных органов, поскольку это осуществляется целенаправленно - с учетом квалификационных требований, предъявляемых к государственному служащему по той или иной должности государственной службы. При аттестации государственного служащего его профессионализм и компетентность оцениваются применительно к конкретной должности, а не вообще. Каждый государственный служащий свою профессиональную служебную деятельность, успехи и недостатки в работе, а также возможности продвижения по службе связывает с определенными должностями, а не только с их принадлежностью к какому-либо государственному органу, службе, учреждению.

С понятием должности государственной службы связывается также порядок присвоения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, размеры денежного содержания, пенсий, специальные права и обязанности, порядок решения других вопросов прохождения государственной службы.

Следовательно, понятие должности государственной службы является стержневым, основополагающим для определения правового статуса государственного служащего и порядка прохождения им любого вида государственной службы на должностях, указанных в соответствующих перечнях. Должность государственной службы - комплексное правовое образование (государственное установление), элементы которого регулируются нормами административного, конституционного, трудового, финансового и других отраслей права. Это государственное установление обеспечивает также регулирование отношений в сфере организации и функционирования государственной службы Российской Федерации.

Общим признаком должностей государственной службы всех ее видов является то, что они учреждаются для обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, их государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

5.3. Основы административно-правового статуса государственных служащих

Государственный служащий России, как и всякий субъект права - гражданин Российской Федерации, имеет права, свободы и обязанности человека и гражданина, установленные Конституцией и рядом других нормативных правовых актов. Вместе с тем после издания полномочным органом или должностным лицом правового акта о назначении этого лица на конкретную должность, указанную в соответствующем перечне должностей государственной гражданской, военной, правоохранительной службы, он становится субъектом государственно-служебных отношений: наделяется особыми правами и обязанностями, на него возлагается ответственность за исполнение обязанностей, появляется возможность быть поощренным за их исполнение. При этом следует различать, во-первых, должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности, и, во-вторых, общие права и обязанности, установленные для государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы независимо от замещаемых ими должностей.

Должностные права и обязанности государственного служащего производны от функций и полномочий государственного органа, где он проходит службу. Это может быть должность руководителя, другого должностного лица или рядового государственного служащего.

Например, для должности руководителя федеральной службы <\*> характерны следующие полномочия:

· распределяет обязанности между своими заместителями;

· вносит в Правительство проект положения о Службе; предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников Службы; проект ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности Службы, а также отчеты об их исполнении;

· утверждает положения о структурных подразделениях Службы;

· назначает на должность и освобождает от должности работников Службы;

· решает в соответствии с законодательством РФ о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы, а также другие вопросы, указанные в Положении о федеральной службе.

Общие права и обязанности государственных служащих определяются федеральными законами о видах государственной службы. Особенностью этих прав и обязанностей является то, что они выражают не полномочия по замещаемой должности, а общие правила поведения и действий государственных служащих, условия и меры организационного характера, которыми обеспечивается исполнение ими полномочий по замещаемой должности. Такие права и обязанности разнообразны.

Согласно Закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" каждый гражданский служащий независимо от конкретных полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы имеет право на: обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями последовательного должностного роста. Гражданский служащий имеет право на: отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков, оплату труда и другие выплаты в соответствии с Законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом.

Ему предоставляется право на: получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Гражданский служащий имеет право на: ознакомление с отзывами о своей профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов; защиту сведений о гражданском служащем; должностной рост на конкурсной основе; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами; членство в профессиональном союзе; рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с федеральными законами; проведение по его заявлению служебной проверки; защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; медицинское страхование; государственную защиту жизни и здоровья своего и членов семьи, а также принадлежащего ему имущества; государственное пенсионное обеспечение.

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

Каждый гражданский служащий независимо от полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы обязан соблюдать Конституцию, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ.

Долг гражданского служащего состоит в том, чтобы соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Он должен поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не допускать разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни, здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство.

Гражданский служащий обязан беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и о членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Он обязан сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами, а также сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

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

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

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

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

Федеральным законом "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" предусмотрены некоторые ограничения, связанные с гражданской службой. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень указанных заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных названным Федеральным законом сведений или заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Федеральными законами могут устанавливаться и иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определены также запреты, связанные с гражданской службой. Они имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик государственного гражданского служащего и свободу его действий в пределах должностных полномочий, максимально препятствовать проявлениям коррупции.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещено участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, кроме случаев, установленных федеральным законом. В частности, Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. <\*> предусмотрен такой случай. Разумеется, гражданскому служащему разрешено заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью, поскольку она не ограничивает свободу его действий по замещаемой должности гражданской службы.

Исходя из отличий государственной власти от местного самоуправления и профсоюзной деятельности, а также принципа разделения властей, гражданскому служащему не разрешено замещать должность гражданской службы в случае назначения на государственную должность, избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, в органе профессионального союза.

Гражданскому служащему запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. В случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать эти бумаги (акции) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Государственный служащий неразрывно связан с государством, представляет его интересы. Отсюда вытекают специфические требования и запреты: он не вправе получать в связи с исполнением должностных обязанностей от физических и юридических лиц подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха и поездок, в том числе зарубежных, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации с государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ.

Гражданский служащий не вправе принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными объединениями и организациями.

Гражданскому служащему запрещается использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

В Российской Федерации признаются идеологическое разнообразие, многопартийность. Государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов политических партий в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" от 11 июля 2001 г. <\*>. Учитывая существующую в стране многопартийность, гражданскому служащему запрещается использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к ним в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности. Ему запрещается создавать в государственных органах структуры политических партий, другие общественные объединения (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозные объединения или способствовать созданию указанных структур.

Гражданскому служащему запрещается разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Ему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

Ему запрещено также прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Как видим, ограничения и запреты, установленные для гражданского служащего на период прохождения гражданской службы, достаточно значимы.

Кроме того, после увольнения с гражданской службы гражданин не вправе: замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности; разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Таким образом, права, обязанности, ограничения и запреты, установленные Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", представляют собой как бы служебный кодекс, характеризующий правовое положение, стиль и методы осуществления гражданским служащим своих должностных полномочий независимо от замещаемых должностей гражданской службы, а также социально-нравственную модель его поведения при прохождении гражданской службы и после увольнения с нее.

Федеральный закон содержит важнейшие положения по реализации права гражданского служащего на оплату труда и другие выплаты, привязывая уровень денежного содержания к квалификации и профессиональной эффективности гражданского служащего. Решение этих вопросов в законодательном порядке, а не подзаконными актами, как было ранее, способствует упрочению правового положения гражданского служащего.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" установлено, что оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

В состав денежного содержания включаются:

1) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы (должностной оклад);

2) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с присвоенным классным чином гражданской службы (оклад за классный чин);

3) ежемесячные и иные дополнительные выплаты (дополнительные выплаты).

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента по представлению Правительства. По отдельным должностям гражданской службы указом Президента может устанавливаться денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, но не учтены премии и ежемесячное денежное поощрение.

Для гражданского служащего установлены следующие виды дополнительных выплат:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах: при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет - 10%, от 5 до 10 лет - 15%, от 10 до 15 лет - 20% и свыше 15 лет - 30%;

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200% этого оклада;

3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством;

4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);

5) ежемесячное денежное поощрение;

6) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

В случаях, установленных законодательством РФ, к денежному содержанию гражданского служащего устанавливается районный коэффициент (например, "северный").

Гражданским служащим производятся другие выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение по этому вопросу принимается Президентом по представлению Правительства.

Федеральным гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы в государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, денежное содержание выплачивается в иностранной валюте и в рублях в порядке и размерах, установленных Президентом и Правительством.

В последнее время принят ряд нормативных правовых актов с целью улучшения материального обеспечения гражданских служащих и стимулирования их профессиональной служебной деятельности.

10 апреля 2004 г. принят Указ Президента "О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы" <\*>. Указ издан в целях реализации Указов Президента "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г., "Об Администрации Президента Российской Федерации" от 25 марта 2004 г., в соответствии с которыми изменены задачи и функции указанных органов и повышена ответственность руководящих должностных лиц за выполнение соответствующих задач и функций. Указом намечены меры по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных служащих, замещающих другие должности государственной службы, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента от 26 апреля 2004 г. <\*> повышены размеры должностных окладов и предусмотрена выплата денежного поощрения федеральным государственным служащим Аппарата Правительства РФ.

Существенную роль в создании нормальных условий для жизни и деятельности государственных гражданских служащих играют разнообразные государственные гарантии, которые предусмотрены Федеральным законом "О государственной гражданской службе РФ" и другими федеральными законами. Эти гарантии установлены для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации в эффективном исполнении ими своих должностных обязанностей, стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, связанных с гражданской службой, а в конечном итоге - для того, чтобы сделать государственную гражданскую службу привлекательной и престижной в глазах граждан. К числу основных государственных гарантий гражданских служащих относятся:

равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Имеются в виду размещение персонала государственного органа, обеспеченность мебелью, освещением, отоплением, разнообразной оргтехникой и т.д.;

отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней, нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основных и дополнительных отпусков;

медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ;

обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения;

выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных федеральными законами;

возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются указом Президента;

возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов устанавливаются постановлением Правительства РФ;

защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей.

При определенных условиях гражданским служащим могут устанавливаться дополнительные государственные гарантии.

Правовое положение военнослужащих определяется Федеральным законом "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. и иными нормативными правовыми актами РФ. Оно имеет некоторые особенности, обусловленные функционально-целевым предназначением и условиями военной службы.

Военнослужащий обязан: быть верным Военной присяге (обязательству), беззаветно служить своему народу, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию; строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров; дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом; совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество; быть дисциплинированным, бдительным, хранить государственную и военную тайну; соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Особенности статуса военнослужащих, проходящих военную службу в военное время, в период мобилизации, во время исполнения обязанностей военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Долг сотрудников правоохранительной службы - осуществлять профессиональную служебную деятельность по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. Поэтому на сотрудников правоохранительной службы возлагаются обязанности:

независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени принимать все возможные и законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, оказания помощи лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья;

обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций;

знать и уметь применять законодательство РФ в объеме, необходимом для исполнения своих служебных обязанностей;

соответствовать по состоянию здоровья и уровню физической подготовленности квалификационным требованиям, установленным для замещаемой должности правоохранительной службы;

в пределах обязанностей, установленных по замещаемой должности, своевременно рассматривать обращения граждан и организаций.

Особыми правами сотрудника правоохранительной службы являются:

право на постоянное хранение и ношение закрепленного за ним огнестрельного оружия и специальных средств в порядке, определяемом руководителем государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба;

право на применение физической силы и специальных средств, применение и использование огнестрельного оружия в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законом;

право на государственную защиту жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов его семьи в соответствии с законодательством РФ.

Оплата труда военнослужащих и сотрудников правоохранительной службы, предоставление им государственных гарантий, обеспечение вещевым имуществом, жильем, медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение, проезд на транспорте и иное обеспечение регулируются соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Многие из этих актов являются едиными, поскольку соответствующие структурные подразделения правоохранительной службы считаются военизированными, а их сотрудники приравниваются к военнослужащим по условиям службы, связанной с риском для жизни и здоровья.

С учетом особенностей и условий службы военнослужащих и сотрудников правоохранительной службы принимаются и решения о том, какими денежными суммами компенсировать им натуральные льготы при реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122, а какие натуральные льготы оставить.

5.4. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения

Поступление на гражданскую и правоохранительную службу и ее прохождение гражданами России осуществляются в добровольном порядке (по контракту). Прохождение военной службы осуществляется: гражданами России - по призыву и в добровольном порядке (по контракту); иностранными гражданами - по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Призыв граждан РФ производится для реализации их обязанности, предусмотренной ст. 59 Конституции.

Законом "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. определены общие условия поступления граждан на государственную службу по контракту. По контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту, учитывая специфику вида государственной службы.

Служебный контракт - это соглашение между конкретным представителем нанимателя (Российской Федерации, ее субъекта) и конкретным гражданином (иностранным гражданином), поступающим на государственную службу. Контракт заключается и государственным служащим, являющимся стороной ранее действовавшего контракта, о замещении должности того или иного вида государственной службы и прохождении дальнейшей службы на определенных условиях. Контракт определяет права, обязанности и ответственность сторон. Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину или государственному служащему возможность замещения определенной должности соответствующего вида государственной службы, обеспечить прохождение государственной службы в соответствии с законодательством, своевременно и в полном размере выплачивать денежное содержание (вознаграждение), а также предоставить ему определенные государственные гарантии. Гражданин, поступающий на государственную службу, при заключении контракта о прохождении государственной службы и замещении должности государственной службы и государственный служащий при заключении контракта о дальнейшем замещении должности государственной службы обязуется лично исполнять должностные обязанности в установленном порядке.

Правовое значение служебного контракта состоит также и в том, что он независимо от способа замещения должности государственной службы является обязательным приложением к управленческому акту о назначении гражданина (государственного служащего) на конкретную должность.

Условия контрактов, порядок их заключения, основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. Контракт может заключаться гражданином: на неопределенный срок; на определенный срок; на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок после его окончания. Определяется также предельный возраст пребывания на государственной службе данного лица.

Федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами, учитывая созданные возможности отбора кандидатов и другие условия, установлены два способа замещения должностей государственной службы: 1) на конкурсной основе и 2) без проведения конкурса, т.е. путем назначения на должность по решению соответствующего должностного лица или государственного органа в пределах установленной для них номенклатуры должностей государственной службы.

Конкурс - важный атрибут эффективной государственной службы, поскольку позволяет конкурсной комиссии отобрать из числа лиц, изъявивших желание участвовать в конкурсе, наиболее достойных кандидатов после тщательной оценки каждого кандидата на основании документов и результатов экзаменов, испытаний. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по вакантной должности государственной службы. Поэтому причинами отказа в допуске к конкурсу являются несоответствие претендента предъявляемым требованиям по этой должности и ограничениям, установленным для поступления на тот или иной вид государственной службы и прохождения службы.

Закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" реализует одно из важнейших конституционных прав равного доступа граждан к государственной службе нашей страны. В его развитие Президентом 1 февраля 2005 г. изданы Указы "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации" <\*> и "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации" <\*\*>. Этими документами определяются соответственно порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, а также порядок аттестации тех, кто уже замещает такие должности на уровне как федеральном, так и субъектов Федерации.

Положением о конкурсе установлено, что претендовать на участие в конкурсе может гражданин в возрасте от 18 до 65 лет, изъявивший такое желание. Он должен представить в государственный орган ряд документов по установленному перечню (личное заявление, собственноручно заполненную анкету и др.). Кроме того, он должен владеть государственным языком и соответствовать установленным квалификационным требованиям к вакантной должности. Проведение конкурса предусмотрено как для впервые поступающего на гражданскую службу, так и для государственного служащего, изъявившего желание участвовать в конкурсе, реализующего свое право на должностной рост на конкурсной основе в соответствии со своей квалификацией независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса.

Для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется постоянно действующая конкурсная комиссия. Ее состав образуется из представителя руководителя государственного органа и уполномоченных им гражданских служащих (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, правового подразделения и того, по вакансии которого проводится конкурс), представителя органа по управлению государственной службой, а также независимых экспертов, специалистов в области государственной службы. Число независимых экспертов при этом должно составлять не менее четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе извещается о проведении конкурса и его условиях, а также осуществляется сбор требуемых документов от граждан, пожелавших участвовать в нем, и проверка сведений, представленных ими.

Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя, о его решении своевременно сообщается кандидатам.

Конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении. По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и др.), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Согласно Закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" случаи бесконкурсного замещения должностей государственной гражданской службы, по существу, рассматриваются как изъятия из общего правила конкурсного отбора претендентов на должности гражданской службы. Эти изъятия обусловлены определенными причинами. Конкурс не проводится:

1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)";

2) при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом или Правительством;

3) при заключении срочного служебного контракта;

4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должности гражданской службы;

5) при назначении на должность государственного служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Конкурс может не проводиться: а) при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента; б) по решению представителя нанимателя при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Хотя бесконкурсное назначение на должности гражданской службы теперь должно применяться лишь в перечисленных случаях, оно имеет и некоторые положительные стороны, а именно: позволяет руководителям различного уровня (представителям нанимателя) более оперативно, чем при проведении конкурса, и шире маневрировать кадрами не только в отраслевом (ведомственном), но и в межотраслевом и общефедеральном масштабах, подбирать кандидатов из числа известных им лиц по прошлой совместной службе.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы РФ", законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации (например, присуждение ученой степени, присвоение ученого звания, почетного звания, с чем действующее законодательство связывает определенные права, льготы и преимущества). Основания прекращения государственной службы, в том числе увольнения в запас или отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. Прохождение службы каждым государственным служащим документируется в его личном деле и отражает индивидуальный жизненный путь с момента назначения впервые на должность государственной службы и заканчивая увольнением со службы.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет требуемые документы о себе (об образовании, состоянии здоровья и др.). Сведения о подавшем заявление подлежат проверке в установленном порядке.

Замещение конкретной должности государственной службы как на конкурсной, так и на бесконкурсной основе подлежит юридическому оформлению. Оно заключается, во-первых, в оформлении и заключении служебного контракта и, во-вторых, в издании акта о назначении гражданина (государственного служащего) на указанную должность. Актами о назначении на должность могут быть приказ по государственному органу, распоряжение или иной акт руководителя органа или аппарата соответствующего органа. В приказе (ином акте) обычно указываются: фамилия, имя и отчество назначаемого, наименование должности и государственного органа (структурного подразделения), куда он назначен, основание для назначения, день вступления в исполнение должностных обязанностей, оклад и о заключении служебного контракта; в некоторых случаях возможно указание и иных сведений.

Акт о назначении на должность является юридическим фактом, порождающим государственно-служебные отношения между сторонами, подписавшими контракт. С момента подписания акта о назначении на должность и вступления гражданина на должность на него распространяются общие права и обязанности государственного служащего, а также конкретные должностные права и обязанности, предусмотренные соответствующим положением о государственном органе и/или должностным (служебным) регламентом.

При издании акта государственного органа о назначении на должность государственной службы и заключении служебного контракта соглашением сторон может быть обусловлено испытание государственного служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности. Условие об испытании указывается в акте государственного органа о назначении на должность государственной службы и служебном контракте. Отсутствие такого условия в этих документах означает, что гражданин принят на государственную службу без испытания. В период испытания на него распространяются положения действующих нормативных правовых актов о государственной службе.

При замещении должности государственной службы допускается испытание обычно на срок от трех до шести месяцев для гражданина, впервые принятого не государственную службу. Федеральным законом о виде государственной службы могут устанавливаться и иные сроки испытания, а также случаи, когда испытание вообще не проводится. Если назначение на должность государственной службы осуществляется Правительством, то, согласно его Постановлению от 5 июля 2000 г. <\*>, трехмесячный испытательный срок является обязательным.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право предоставить государственному служащему ранее замещаемую должность государственной службы или расторгнуть с ним служебный контракт.

Гражданам, проходящим федеральную государственную службу, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Гражданам, проходящим государственную гражданскую службу субъектов Федерации, устанавливаются классные чины государственной гражданской службы.

Общими условиями присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий являются:

последовательное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения впервые;

присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы;

досрочное присвоение в качестве меры, поощрения классного чина дипломатического ранга, воинского и специального звания либо присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы;

сохранение присвоенного классного чина дипломатического ранга, воинского и специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с федеральной государственной службы.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда.

При переводе государственного служащего на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в них учитываются при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы.

Соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий устанавливается указами Президента.

Классные чины государственной гражданской службы субъекта Федерации присваиваются с учетом названных выше положений в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующего субъекта.

Тот факт, что специальными нормативными правовыми актами объявляются перечни должностей государственной службы и соответствующие этим должностям классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания, означает использование последних в качестве штатных категорий, по которым можно судить о значимости должностей и устанавливать их соотношение.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий регулируется различными нормативными правовыми актами РФ.

Например, 1 февраля 2005 г. Президентом изданы Указы "О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)" <\*> и "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим".

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему:

а) не имеющему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы;

б) очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

в) классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией по решению представителя нанимателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе гражданского служащего. По результатам этого экзамена выносится решение признать, что гражданский служащий сдал экзамен и рекомендуется для присвоения ему классного чина, либо признать, что не сдал экзамен. На основании результатов экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении ему классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Положением о порядке сдачи квалификационного экзамена определены и все другие вопросы, связанные с оценкой знаний, навыков и умений (профессионального уровня), при наличии которых гражданскому служащему присваивается первый или очередной классный чин по замещаемой должности гражданской службы.

Что касается другого документа - Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы, то им установлены классные чины, соответствующие группам должностей федеральной государственной гражданской службы, сроки для прохождения службы в этих классных чинах, условия их присвоения и сохранения, полномочия руководителей по их присвоению. В Положении также приведена таблица соответствия ранее существовавших (и, следовательно, присвоенных) квалификационных разрядов федеральных государственных гражданских служащих классным чинам государственной гражданской службы Российской Федерации, предусмотренным Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В частности, классные чины действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются теперь федеральным государственным служащим Президентом, при этом в федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент, - по представлению руководителей этих органов, в иных федеральных органах исполнительной власти - по представлению Правительства, в иных федеральных государственных органах или их аппаратах - по представлению руководителей этих органов. Классные чины государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным государственным служащим: в федеральных органах исполнительной власти Правительством, в иных федеральных государственных органах руководителями этих органов. Классные чины советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3 класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3 класса, секретаря государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа либо представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации.

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

Аттестация государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы осуществляется в соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента от 1 февраля 2005 г. <\*>, порядком организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил РФ, установленным Приказом Министра обороны РФ от 6 апреля 2002 г. <\*\*>, Положением о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации, утвержденным Приказом Государственного таможенного комитета РФ от 29 октября 2003 г. <\*\*\*>, и другими нормативными правовыми актами, учитывающими особенности того или иного вида государственной службы.

Например, первым из названных документов определяется порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Федерации или их аппаратах.

Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должности гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих. Аттестация проводится один раз в три года, но может проводиться и внеочередная аттестация в случаях, указанных в Положении.

Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается акт государственного органа, содержащий положения: о формировании аттестационной комиссии, об утверждении графика проведения аттестации, о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации, о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Федерации по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

Оценить работу государственного служащего очень трудно, так как профессиональная служебная деятельность состоит в осуществлении публичных функций, не имеющих стоимостных оценок. Однако Положением определены некоторые процедуры, призванные обеспечивать объективную оценку его деятельности.

Не позднее чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем. К отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов. Кадровая служба государственного органа должна ознакомить аттестуемого с представленным отзывом. При этом аттестуемый вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв.

Аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. В случае неявки его без уважительных причин или отказа от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности служащего. Если требуется, аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности. По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается решение, которое сообщается ему непосредственно после подведения итогов голосования.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист гражданского служащего, который знакомится с ним под расписку. Аттестационный лист хранится в личном деле служащего.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что гражданский служащий:

а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

б) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

в) понижается в должности.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством.

Право представителя нанимателя освободить служащего от замещаемой должности и уволить с гражданской службы предусмотрено не только по результатам аттестации, но и в других случаях, когда он не согласен на продолжение замещения должности гражданской службы и прохождение службы в новых условиях служебной деятельности. Предусматриваются и случаи, когда представитель нанимателя обязан отстранить служащего от замещаемой должности гражданской службы.

Особо следует отметить, что в Законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации" детально изложены основания и последствия прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения со службы.

Общими основаниями расторжения служебного контракта могут быть: соглашение сторон контракта; истечение срока его действия; расторжение контракта по инициативе служащего либо представителя нанимателя.

По обстоятельствам, независящим от воли сторон, служебный контракт приостанавливается с освобождением служащего от замещаемой должности гражданской службы с оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв. Это происходит в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением на альтернативную гражданскую службу, избранием или назначением на выборную должность и в некоторых других случаях.

Служебный контракт может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случаях: несоответствия служащего занимаемой должности гражданской службы; по состоянию здоровья; недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации; неоднократного неисполнения служащим без уважительных причин должностных обязанностей при наличии дисциплинарного взыскания; однократного грубого нарушения должностных обязанностей, прогула, появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации; совершения хищения; выхода из гражданства РФ и в ряде других случаев.

В целях защиты прав и законных интересов гражданского служащего Законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определен порядок рассмотрения заявлений гражданского служащего и действий представителя нанимателя по рассмотрению этих заявлений, касающихся расторжения служебного контракта и увольнения с гражданской службы.

5.5. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих

Правовое регулирование порядка поощрения и награждения государственных служащих, а также привлечения их к дисциплинарной, материальной и административной ответственности имеет целью обеспечение режима законности и укрепление служебной дисциплины на государственной службе.

Служебная дисциплина на государственной службе - обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного регламента, уставов о дисциплине и иных нормативных правовых актов.

Чтобы государственные служащие могли соблюдать требования служебной (воинской) дисциплины при прохождении государственной гражданской, военной или правоохранительной службы, им должны быть созданы необходимые для этого условия. Представители нанимателя и другие должностные лица должны строго соблюдать установленный порядок поощрения, награждения и ответственности государственных служащих.

Поощрение - важное средство воспитания государственных служащих и укрепления служебной (воинской) дисциплины. Оно применяется к государственным служащим за безупречную и эффективную службу, добросовестное исполнение должностных обязанностей, успешное выполнение заданий особой важности и сложности. Поощрения и награждения различаются по видам государственной службы.

Согласно Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;

2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;

4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;

5) поощрение Правительства РФ;

6) поощрение Президента РФ;

7) присвоение почетных званий Российской Федерации;

8) награждение знаками отличия Российской Федерации;

9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о применении первых четырех названных мер поощрения и награждения принимается представителем нанимателя, а других мер - по его представлению в порядке, установленном законодательством РФ. Решение оформляется соответствующим актом государственного органа (указом, постановлением, распоряжением, другим актом). Запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Законодательством субъекта Федерации устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим субъекта Федерации.

За военную и правоохранительную службу, кроме перечисленных видов поощрения и награждения, применяемых за гражданскую службу, предусмотрены и другие виды поощрения и награждения, а также определен порядок их применения. К военнослужащим и приравненным к ним служащим правоохранительной службы предусмотрено применение таких видов поощрений, как: занесение в Книгу почета или на Доску почета; награждение ведомственными знаками отличия (медали и нагрудные знаки); досрочное присвоение очередного воинского звания (специального звания или классного чина); присвоение очередного воинского знания (специального звания или классного чина) на ступень выше соответствующего замещаемой должности; награждение именным оружием; присвоение почетного ведомственного звания. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на военнослужащего, служащего правоохранительной службы дисциплинарного взыскания.

В образовательных учреждениях профессионального образования также применяются поощрения в виде предоставления внеочередного увольнения из расположения образовательного учреждения и установления именной стипендии. Порядок применения указанных поощрений определяется руководителем уполномоченного государственного органа.

Согласно Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил РФ командиры (начальники) в пределах предоставленных им прав могут применять поощрения в отношении не только отдельного военнослужащего, но и всего личного состава подразделения. Поощрения объявляются перед строем, на собрании (совещании) военнослужащих, в приказе или лично. Объявление приказов о поощрениях, а также вручение отличившимся наград обычно производятся в торжественной обстановке.

За заслуги перед государством государственный служащий может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации. Указом Президента от 2 марта 1994 г. утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации <\*>. В нем содержатся правила, касающиеся всех граждан: основания награждения, его виды, порядок возбуждения ходатайства о награждении, вручения наград, их ношения, статуты орденов, положения о медалях, знаке отличия и др.

Государственные награды России - высшая форма поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Государственными наградами являются: звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации.

Президент издает указы об учреждении наград, о награждении государственными наградами, вручает государственные награды; образует Комиссию по государственным наградам для проведения общественной оценки материалов о награждении и обеспечения объективного подхода к поощрению граждан. Комиссия работает на общественных началах. Положение о ней утверждено Указом Президента от 7 февраля 1995 г. <\*>. Положением определен круг лиц, которые могут вручать награды по поручению и от имени Президента.

Лица, удостоенные государственных наград, пользуются установленными законодательством РФ льготами и преимуществами (например, герои Российской Федерации). На граждан России, удостоенных государственных наград СССР, распространяются правила, предусмотренные Положением о государственных наградах, законодательством Российской Федерации.

Наряду с поощрением государственных служащих законодательство РФ предусматривает, когда это необходимо, юридическую ответственность: дисциплинарную, материальную, административную, уголовную и гражданско-правовую.

Дисциплинарная ответственность - это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного проступка или за другие неправомерные действия, не преследуемые в уголовном порядке.

Основания ответственности, виды дисциплинарных взысканий, права органов исполнительной власти и руководителей по их наложению, а также порядок применения и обжалования с учетом конкретных условий и вида государственной службы устанавливаются федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. Правом регулировать вопросы дисциплинарной ответственности субъекты Федерации не обладают.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным названным Федеральным законом. Например, ответственность наступает за нарушение требований ст. 15 этого Закона, предусматривающей обязанность государственного служащего соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций (п. 4); сохранять государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей конфиденциальные сведения, в том числе сведения, затрагивающие частную жизнь, честь, достоинство и здоровье граждан (п. 7). Наиболее серьезными являются должностные проступки, которые приводят к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента и решений судов.

Законом определен порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Так, за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. До применения взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа служащего дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ служащего не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания обязательно проводится служебная проверка для установления всех обстоятельств проступка, что является важным условием принятия объективного решения представителем нанимателя и в то же время гарантией защиты прав служащего. Объективно и всесторонне должны быть установлены: 1) факт совершения дисциплинарного проступка; 2) вина служащего; 3) причины и условия, способствовавшие совершению проступка, мотивы совершения; 4) характер и размер вреда, причиненного в результате дисциплинарного проступка; 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданским служащим о проведении служебной проверки в случае, когда она проводилась в связи с таким заявлением.

Служебная проверка поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

По результатам служебной проверки составляется письменное заключение, на основании которого представителем нанимателя принимается решение о наложении взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее месяца со дня его обнаружения и вовсе не может применяться позднее шести месяцев, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд.

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регулируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ. Устав определяет сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров (начальников) по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. Устав распространяется не только на военнослужащих, но и на пребывающих в запасе или находящихся в отставке с правом ношения военной формы одежды прапорщиков, мичманов и офицеров при ношении этой формы.

Воинская дисциплина определяется Дисциплинарным уставом как строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников). Она основывается на сознании каждым военнослужащим воинского долга и личной ответственности за защиту Родины, на его беззаветной преданности народу и Отечеству.

Командир (начальник), не обеспечивший необходимых условий для соблюдения уставного порядка и требований воинской дисциплины, не принявший мер для их восстановления, несет за это ответственность. Право командира (начальника) отдавать приказ и обязанность подчиненного беспрекословно повиноваться - основные принципы единоначалия, без которого невозможны воинская дисциплина, боеготовность и боеспособность войск.

Существенное отличие между воинской и гражданской служебной дисциплиной, ответственностью военнослужащих и гражданских служащих, кроме названных положений, состоит и в порядке применения мер дисциплинарных взысканий.

Налагать дисциплинарные взыскания на военнослужащих могут только прямые начальники. Дисциплинарный устав определяет власть командиров (начальников) по их типовым должностям, например: права командира роты по наложению дисциплинарных взысканий на подчиненных ему солдат, матросов, сержантов и старшин; права командира полка (корабля - I ранга) по применению дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных ему офицеров. И так включительно до министра обороны РФ и других руководителей (министров, директоров служб). Дисциплинарная власть, предоставленная младшим начальникам, всегда принадлежит и старшим начальникам. Командиры (начальники), должности которых в Уставе не упомянуты, в отношении подчиненных им военнослужащих пользуются дисциплинарной властью в соответствии с воинским званием, предусмотренным по занимаемой должности. Например, младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант - властью командира взвода (группы); генерал-майор и контр-адмирал - властью командира дивизии.

Взыскание должно соответствовать тяжести проступка и степени вины, устанавливаемых командиром (начальником) в результате проведенного разбирательства.

В Дисциплинарном уставе перечислены дисциплинарные взыскания, налагаемые на солдат, матросов, сержантов и старшин; на прапорщиков и мичманов; на офицеров, а также права командиров (начальников) по наложению взысканий на подчиненных им военнослужащих. Так, на сержантов и старшин срочной службы могут быть наложены следующие взыскания: выговор; строгий выговор, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; лишение сержантского (старшинского) звания; лишение сержантского (старшинского) звания с переводом на низшую должность.

Арест как вид наказания перестал применяться в Вооруженных Силах РФ после того, как со вступлением в силу нового Уголовно-процессуального кодекса содержание под стражей стало возможно лишь по решению суда.

Указом Президента "О внесении изменений в общевоинские уставы Вооруженных Сил РФ" от 30 июня 2002 г. <\*> установлено, что военнослужащие, задержанные по подозрению в совершении преступления или заключенные под стражу по судебному решению, могут содержаться на гауптвахте не более 48 ч с момента задержания или заключения под стражу; в случае отложения судом принятия решения об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу военнослужащие могут содержаться на гауптвахте не более 72 ч с момента принятия судом такого решения. В исключительных случаях, когда доставка военнослужащих, заключенных под стражу, в следственный изолятор невозможна из-за отдаленности или отсутствия надлежащих путей сообщения, они могут содержаться на гауптвахте до 30 суток.

Дисциплинарный устав определяет порядок наложения и приведения в исполнение дисциплинарных взысканий.

Военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 дней с момента наложения дисциплинарного взыскания подать жалобу. Жалоба заявляется непосредственному начальнику того лица, действия которого обжалуются, а если заявляющий жалобу не знает, по чьей вине нарушены его права, то жалоба подается по команде. Важно, что военнослужащий вправе обратиться с жалобой в суд на неправомерные, как он полагает, действия органов государственного управления, общественных объединений и должностных лиц.

Материальная ответственность государственного служащего наступает за неправомерные действия (бездействие), в результате которых причинен материальный ущерб государству. Ответственность выражается в возмещении государственным служащим причиненного им имущественного ущерба. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб нанимателю.

Материальная ответственность наступает при наличии прямого действительного ущерба; непосредственной причинной связи между противоправными действиями и наступившими вредными последствиями (ущербом); вины правонарушителя в причинении ущерба; если противоправные действия (бездействие) допущены им при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Этот вид юридической ответственности наступает либо в административном порядке, либо по суду.

Порядок и условия привлечения государственных служащих к материальной ответственности различаются по видам государственной службы.

Специального нормативного правового акта о материальной ответственности государственных гражданских служащих нет. В настоящее время они несут эту ответственность в таком же порядке, как и лица, не относящиеся к государственным гражданским служащим (кроме военнослужащих), в соответствии с Трудовым кодексом РФ.

Трудовой кодекс под прямым действительным ущербом понимает реальное уменьшение наличного имущества нанимателя или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость для работодателя (нанимателя) произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества. Недополученные доходы (упущенная выгода) взысканию с правонарушителя не подлежат.

Материальная ответственность исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения нанимателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного государственному служащему.

Трудовым кодексом установлено, что правонарушители несут материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, в полном размере причиненного ущерба в случаях и порядке, предусмотренных Кодексом, либо в пределах, предусмотренных письменным договором о коллективной (бригадной) материальной ответственности.

Трудовым кодексом урегулирован порядок определения размера причиненного ущерба, а также его взыскания с виновных лиц. Взыскание суммы ущерба, не превышающей среднего месячного заработка, производится по распоряжению представителя нанимателя, но не позднее одного месяца со дня окончательного установления представителем нанимателя причиненного ущерба. Если месячный срок истек или служащий не согласен добровольно возместить ущерб, а сумма ущерба, подлежащего взысканию с виновного лица, превышает его средний месячный заработок, то взыскание осуществляется в судебном порядке.

Законодательство о труде на военнослужащих не распространяется. Они несут материальную ответственность в соответствии с Федеральным законом "О материальной ответственности военнослужащих" от 12 июля 1999 г. <\*>. Закон устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причиненный ими при исполнении служебных обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба. Действие Закона распространяется на военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба.

Материальная ответственность военнослужащего наступает при условии, если ущерб, причиненный им имуществу воинской части, реален и является результатом его виновных действий (бездействия), совершенных при исполнении обязанностей военной службы. Военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут материальную ответственность в соответствии с гражданским законодательством.

Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

Рассматриваемый Закон регулирует два вида материальной ответственности военнослужащих - ограниченную и полную. Различие в размерах материальной ответственности установлено в зависимости от служебно-правового положения военнослужащих, формы вины, размеров ущерба и других факторов. Законом установлен порядок определения размера причиненного ущерба.

Для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц командир (начальник) воинской части обязан назначить административное расследование. Оно должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. Расследование может не проводиться, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Законом определен также порядок возмещения ущерба военнослужащим. Возмещение ущерба в случае увольнения военнослужащего с военной службы или причинения ущерба третьим лицам, если он не был им возмещен, производится судом по иску командира (начальника) воинской части в установленном порядке.

Сотрудники правоохранительной службы дисциплинарную и материальную ответственность несут в таком же порядке, как и гражданские служащие.

Административная ответственность - это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях.

Государственные служащие за совершение административных правонарушений несут административную ответственность на общих основаниях, наравне с остальными гражданами. Однако имеются некоторые особенности, касающиеся государственных служащих, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине.

Статьей 2.5 КоАП установлено, что военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, органов наркоконтроля, Государственной противопожарной службы и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Государственные служащие несут уголовную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с Уголовным и Гражданским кодексами.