

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 5 курса 511 группы
направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ имени Н.Г. Чернышевского

Павленкова Вячеслава Владимировича

Научный руководитель
д.ю.н., доцент

Н.Н. Аверьянова

Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов, 2021

Введение

Укрепление аппарата государства в процессе решения выдвинутых Президентом России В.В. Путиным задач прорывного, радикального изменения системы государственного управления предполагает приведение статуса гражданской службы, ее служащих, всех участников управленческих отношений в соответствие с рыночными интересами юридизации финансовой системы России¹.

Определена и поставлена глобальная цель: повышение престижа государственной службы и формирование положительного образа и «статусности» государственного служащего. Достижение указанных целей возможно путем решения следующих задач: формирование благоприятных условий равенства при приеме на государственную службу, а также гарантий реализации каждым своего трудового потенциала путем грамотного управления процессом развития профессиональных качеств государственных служащих; обеспечение государственной сферы высококвалифицированными, добросовестными, ответственными трудящимися за счет грамотно реализованного планирования кадровых мероприятий; создание и эффективное использование кадровых резервов; оптимизация уже задействованных кадровых ресурсов, повышение продуктивности и качества трудовой деятельности за счет профессионализма и компетентности кадров, обновление и своевременная ротация кадрового состава; объективное оценивание результатов деятельности государственных служащих, главным образом при проведении квалификационных экзаменов и аттестаций; ликвидация негативных проявлений (например, коррупции), встречающихся в процессе реализации предусмотренных кадровой политикой мер.

Очевидно, что такой массивный блок задач требует тщательной проработки, эффективного планирования в сочетании с грамотной организационной работой и последующей пошаговой реализацией кадровых

¹Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. 02.03.2018. № 46.

мероприятий. Однако, несмотря на тот факт, что государственная служба в целом идет по пути совершенствования и отмечается множество положительных тенденций в развитии данного института, зачастую кадровая политика, ее теоретические наработки, методы и технологии зачастую носят лишь формальный характер в практической деятельности. Более того, существует ряд проблем, которые оказывают негативное влияние на модернизацию кадрового потенциала государственной службы в Российской Федерации. К их числу относят следующее: низкая степень мотивации государственных служащих в их стремлении к повышению уровня своей профессиональной компетенции; неэффективность конкурсного этапа приема на государственную службу; отсутствие качественной адаптационной системы управлеченческих кадров в органах государственной власти; непродуктивное использование кадрового резерва государственной службы; отсутствие объективных критериев, позволяющих оценивать результативность работы государственных служащих; низкий уровень оплаты труда и другие.

Все эти обстоятельства свидетельствуют о том, что проблематика, связанная с совершенствованием процесса государственной службой в России, трудовых прав и гарантий государственным служащим является перспективным направлением научных исследований и обуславливает выбор темы выпускной квалификационной работы.

Цель исследования заключается в том, чтобы проанализировать особенности правового регулирования труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

Для реализации указанной цели планируется решить следующие задачи:

- рассмотреть законодательство о труде государственных гражданских служащих в России;
- определить их особый правовой статус как участников трудовых отношений, исследовав государственные гарантии в сфере труда, запреты и ограничения, связанные с реализацией государственной службы;

- обозначить особенности заключения служебного контракта с государственным гражданским служащим и прохождения государственной службы.

- охарактеризовать основания и порядок применения дисциплинарной ответственности к государственным гражданским служащим.

Объект исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

Предмет исследования: нормативная правовая база, регулирующая указанный круг общественных отношений, а также система знаний об указанном объекте: научная литература, материалы правоприменительной практики.

Методологическую основу работы составляют как общенаучные методы: диалектический, исторический, метод системного анализа, индукции и дедукции; так и специальные методы научного познания: формально-юридический и сравнительно-правовой.

Теоретическую основу исследования составляют научные работы, статьи и публикации ученых в области теории права, административного, трудового права, таких как: Воробьева Д.С., Гарячук И.Н., Добробаба М.Б., Ершова Е.А., Канунникова Н.Г., Корнийчук Г.А., Куракин А.В., Липинский Д.А., Полетаев Ю.Н., Пресняков М.В., Старилов Ю.Н., Уманская В.П., Чаннов С.Е., Чиканова Л.А., и других.

Данная работа состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

Первая глава бакалаврской работы «Гражданская служба как особая форма трудовой деятельности в Российской Федерации» посвящена анализу законодательства о труде государственных гражданских служащих, исследованию государственных гарантий в сфере труда и социального обеспечения государственным гражданским служащим, установленных запретов и ограничений, связанных с гражданской службой.

На основе Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» 27 июля 2004 г. в 2004 году был принят Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который является первым системообразующим Федеральным законом прямого действия о гражданской службе как особом самостоятельном виде государственной службы.

Служебное отношение стало рассматриваться как сложное правовое явление, состоящее из различных по своей природе, но неразрывно связанных элементов, имеющих как публично-правовой, так и частноправовой характер.

Система государственной гражданской службы, на сегодняшний день включает такие виды государственной службы, как:

- 1) федеральная гражданская служба;
- 2) государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации.

Основанием для возникновения трудовых правоотношений с государственным гражданским служащим является заключение специального документа – служебного контракта. Именно поэтому, трудовые отношения с гражданским служащим не могут регулироваться исключительно нормами трудового права. Их можно представить как комплексное правовое явление, межотраслевой институт.

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 Российской Федерации» 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

Оплата труда гражданского служащего выступает в качестве одного из существенных условий служебного контракта, а право на оплату труда является неотъемлемым элементом его правового статуса. По общему правилу оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, включающего в себя оклад денежного содержания, состоящий из должностного оклада гражданского служащего и оклада за классный чин, а также ежемесячные и иные дополнительные выплаты.

Труд госслужащих субъектов Российской Федерации, как и федеральных, может оплачиваться в виде денежного содержания, единого денежного вознаграждения и в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Одной из особенностей правового статуса гражданских служащих среди иных категорий государственных служащих является их особое, более дифференцированное положение в социально-обеспечительных отношениях. Прежде всего, осуществляется медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет.

Наряду с медицинским страхованием государство предоставляет определенные гарантии государственным служащим, важнейшей из которых является улучшение их жилищных условий.

Согласно п. 9.2 ч. 1 ст. 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданским служащим, назначенным в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, гарантируется предоставление служебного жилья.

В числе дополнительных государственных гарантий гражданских служащих предусмотрено и право на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения.

Кроме того, согласно ст. 191 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии). За особые заслуги работники представляются к награждению орденами, медалями, нагрудными знаками и присвоению почетных званий.

Целый ряд гарантий предусматривается и при увольнении государственного гражданского служащего в связи с реорганизацией государственного органа или изменением его структуры.

Одним из важнейших элементов правового статуса государственных служащих, отличающих их, в частности, от работников иных организаций являются налагаемые на них ограничения и запреты, связанные в связи с осуществлением государственной службы.

В целом, проанализировав законодательство о государственной службе, можно констатировать, что к числу общих ограничений, исключающих возможность поступления на государственную службу и ее прохождение, относятся: 1) недееспособность или ограниченная дееспособность; 2) судимость; 3) заболевание, препятствующее поступлению на государственную службу и ее дальнейшему прохождению, включающие психические заболевания; 4) близкое родство или свойство лица с государственным служащим данного органа власти, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 5) гражданство другого государства, выход из гражданства Российской Федерации; 6) отказ лица от оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну (в силу возлагаемых на него должностных обязанностей), представление им подложных документов или заведомо ложных сведений

В настоящее время в законодательстве России все более набирает актуальность правовое регулирование процессов, направленных на предотвращение «конфликта интересов», в первую очередь в процессе осуществления государственной службы. Конфликт интересов - это ситуация, при которой личная прямая или косвенная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на исполнение им должностных (служебных) обязанностей (полномочий).

Во второй главе **«Служебный контракт с государственным гражданским служащим»** анализируются такие вопросы как особенности заключения служебного контракта с государственным гражданским служащим, особенности прохождения государственной службы, особенности применения дисциплинарных взысканий к государственным гражданским служащим.

Отмечается, что служебный контракт является разновидностью административного договора, предметом которого правоотношения, возникающие в сфере государственно-управленческой деятельности.

Основными качествами, признаками государственного служащего являются следующие:1) он действует при исполнении своих служебных полномочий по поручению и от имени государства;2) занимает государственную должность, учрежденную государством;3) оплата труда госслужащего осуществляется по нормам и формам, установленным государством.

Более сложным является вопрос о второй стороне служебного контракта. В служебном контракте следует вести речь о двух сторонах, одной из которых является гражданский служащий, а другой наниматель, от имени которого, но никак не от своего собственного действует его представитель.

Гражданин при поступлении на государственную службу, а также государственный служащий в соответствии с федеральным законом ежегодно обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве

собственности, являющихся объектами налогообложения. Поступающие в органы государственной налоговой службы сведения, указанные в настоящей статье, составляют служебную тайну.

В целях обеспечения равного доступа граждан к государственной службе, повышения профессионального уровня проводится конкурс на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие требованиям, предъявляемым по государственной должности, на замещение которой он был объявлен, руководитель государственного органа может принять решение о проведении повторного конкурса.

При замещении должности государственной службы допускается испытание обычно на срок от трех до шести месяцев для гражданина, впервые принятого на государственную службу. Федеральным законом о виде государственной службы могут устанавливаться и иные сроки испытания, а также случаи, когда испытание вообще не проводится.

Особенностью несения государственной службы является особый режим рабочего времени, который связан прежде всего с такой правовой категорией как ненормированный рабочий день. Отмечается, что для гражданских государственных служащих ненормированный служебный день устанавливается при замещении высших и главных должностей гражданской службы. Для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп, ненормированный служебный день устанавливается в соответствии со служебным распорядком государственного органа по соответствующему перечню должностей и служебным контрактом.

Гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распорядком государственного органа и который не может быть менее трех календарных дней.

Другой немаловажной особенностью работы на государственной гражданской службе является обязанность государственного служащего периодически проходить государственную аттестацию. Аттестация проводится в целях:

- а) определения уровня профессиональной подготовки;
- б) определения соответствия занимаемой должности;
- в) для решения вопроса о присвоении квалификационного разряда;
- г) совершенствования деятельности государственного органа.

Явной функцией аттестации государственного служащего является установление факта соответствия занимаемой государственной должности государственной службы.

«Служебная дисциплина» является базовым понятием института дисциплинарной ответственности. Служебная дисциплина на гражданской службе - обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента. Дисциплина государственной службы должна опираться на строгое и точное исполнение государственными служащими порядка и правил, установленных законодательством о государственной службе.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на государственного гражданского служащего могут налагаться органом или руководителем следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение.

Особым основанием для увольнения гражданских служащих является «утрата доверия», которое стало серьезной мерой борьбы с коррупционными рисками. Однакосама формулировка достаточно расплывчата и не конкретна и нельзя допустить, чтобы это взыскание стало еще одним способом сдерживания позитивной активности гражданских служащих в управлеченческой деятельности.

Государственная служба играет важную роль в реализации заложенных Конституцией Российской Федерации принципов и задач государственного управления, в ч. 4 ст. 32 которой в качестве одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определена государственная служба.

Формирование законодательства о государственной службе было обусловлено быстрыми темпами организации и преобразования системы органов исполнительной власти, механизмов государственного управления, потребностью в совершенствовании институтов контроля, государственного принуждения и воздействия.

Первостепенной проблемой, возникающей при исследовании обозначенной тематики является определение правовой природы трудовой функции, осуществляемой государственными гражданскими служащими. После принятия в 2004 специального Федерального закона «О государственной гражданской службе» в науке развернулась дискуссия на данную тему, исходным аргументом которой является тот факт, что труд государственных служащих не может рассматриваться в общеправовых рамках и регулироваться исключительно нормами трудового законодательства. Поскольку основанием для возникновения трудовых правоотношений с государственным гражданским служащим является заключение служебного контракта, который заключается и реализуется в соответствии с нормами специального законодательства, то их трудовую деятельность нужно понимать как комплексное правовое явление, межотраслевой институт. То есть общие положения о труде указанных субъектов регулируются нормами трудового права, а особенности несения государственной службы, такие как особые права и обязанности государственных служащих, гарантии их профессиональной деятельности, запреты и ограничения, связанные с государственной службой, регулируются нормами специального законодательства, которое специалисты относят к

служебному праву, выделяемому в системе российского права как подотрасль административного права.

Поскольку государственная служба понимается как вид трудовой деятельности, накладывающий на ее субъекта особую ответственность перед государством и обществом, государственному гражданскому служащему гарантируется целый ряд особых превенций, связанных с осуществлением государственной службы. Такие гарантии устанавливаются в сфере оплаты труда, страхования, в том числе медицинского, гарантий обеспечения государственного служащего жильем, возможность применения поощрения в различных формах, в том числе премиальные выплаты, продвижение по службе, награждение государственными наградами, гарантии, связанные с выплатой выходного пособия при увольнении по невиновным основаниям, например, в связи с реорганизацией органа государственной власти.

Но и здесь в ходе исследования обнаружился ряд проблем, основной из которых является низкий уровень заработной платы государственных служащих низшего и среднего звена. Данное обстоятельство не может восприниматься как проблема отдельного человека. Это системная проблема в сфере государственной службы, поскольку напрямую влияет на качество ее исполнения, уровень личной и профессиональной мотивации государственных служащих, несет в себе коррупционные риски.

В законодательстве установлен ряд запретов и ограничений, связанных снесением государственной службы. Их можно разделить на следующие виды: ограничения по медицинским показаниям, по наличию определенных фактов, препятствующих прохождению государственной гражданской службы, например, наличие гражданства другого государства, судимости, не знание русского языка. Но основные запреты и ограничения устанавливаются в целях снижения коррупционных рисков, не допущение так называемого «конфликта интересов» как ситуации, при которой личная прямая или косвенная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на исполнение им должностных обязанностей. Но как показывает практика и

введение таких запретов не всегда способствует достижению обозначенных целей, поскольку коррупционные преступления государственных гражданских служащих, к сожалению, не являются редкостью.

В рамках определения природы и содержания служебного контракта как правового основания для реализации трудовой деятельности государственным служащим выявляется проблема определения нанимателя как стороны указанного договора. Обозначается, что таковым является не наниматель как отмечается в Законе о государственной гражданской службе, а его представить в лице руководителя отдельного органа государственной власти.

В ходе исследования определяется, что поступают на службу государственные гражданские служащие по итогам конкурсного отбора. Однако зачастую его прохождение носит формальный характер из-за отсутствия конкуренции среди кандидатов. Особенностью принятия на работу государственных гражданских служащих является возможность установления испытательного срока. Данное положение Федерального закона входят в некоторый конфликт с нормами Трудового кодекса Российской Федерации, в котором закреплено, что испытание при приеме на работу не устанавливается для лиц, поступающих на работу по конкурсу. В этом еще раз можно проследить особенность законодательства, регулирующего трудовые отношения в сфере государственной службы.

Особенностью труда государственных гражданских служащих является особый ненормированный режим рабочего времени, что также является одним из факторов, определяющих сложность и напряженность несения государственной службы.

Государственные гражданские служащие являются и особыми субъектами дисциплинарной ответственности. В Федеральном законе установлены некоторые особые виды дисциплинарных взысканий, которые могут быть применимы к государственным гражданским служащим в случае нарушения ими трудовой и служебной дисциплины: например, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Особым небесспорным основанием для увольнения государственного гражданского служащего является формулировка «в связи с утратой доверия». Практика увольнения по данному основанию государственных гражданских служащих имеется, как и удовлетворенные судебные иски о восстановлении на работе. Сама формулировка «утрата доверия» является достаточно не конкретной, что может повлечь и злоупотребления работодателем при увольнении неугодных государственных гражданских служащих.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости совершенствования как законодательства о государственной гражданской службе, так и практики к его реализации.