**Правовое регулирование труда государственных служащих**

**2014**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1 Государственная гражданская служба в системе общественной организации труда

1.2 Кооперация и разделение труда на гражданской службе: правовые проблемы должностной организации

2. ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

2.1 «Внутренние» и «внешние» отношения государственной гражданской службы

2.2 Служебные трудовые правоотношения

3. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы.** Для современной России одной из наиболее важных задач является построение эффективного государства, преодоление серьезных недостатков в организации и функционировании системы органов государственной власти. Решение этой задачи требует модернизации государственной гражданской службы, которая должна стать открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, оказанию государственных услуг, активно взаимодействовать с институтами гражданского общества. Именно государственная гражданская служба призвана претворять в жизнь политику государства в сфере экономики, социального развития, культуры, образования.

**Вернуться в каталог готовых дипломов и магистерских диссертаций –**

[**http://учебники.информ2000.рф/diplom.shtml**](http://учебники.информ2000.рф/diplom.shtml)

Особенно возрастает роль государственной гражданской службы в условиях финансово-экономического кризиса, когда от профессионализма, коррупционной устойчивости, умения служащих своевременно и эффективно решать задачи государственного управления, оказывать качественные публичные услуги зависят и нормальное функционирование рыночной экономики, и сохранение социальной стабильности в обществе, и обеспечение и защита законных прав и интересов граждан.

Реформа государственной службы и ее правовое регулирование пока не дали ожидаемых результатов. В программных документах высшего политического руководства страны государственная служба подвергается резкой критике за ее неэффективность, бюрократизм, коррупционность, закрытость, неспособность вести диалог с гражданским обществом, содействовать развитию институтов инновационной экономики и демократии.

Сегодня государственная гражданская служба переходит на новый этап реформирования и развития, в ходе которого предстоит решить не менее важные задачи, связанные с формированием системы государственной службы как целостного государственно-правового механизма, созданием системы управления государственной службой, внедрением на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, повышением эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности служащих.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

В этих условиях проблемы совершенствования правового регулирования и организации государственной гражданской службы приобретают особую значимость. В научной литературе справедливо отмечается, что давно назрела потребность как в серьезном научном анализе основных норм действующего законодательства и главных направлений реформирования и развития государственной гражданской службы, так и в разработке фундаментальных основ теории ее правового регулирования [32, с.57].

**Целью** исследования является постановка, исследование и решение на научном уровне наиболее актуальных теоретических и практических проблем правового регулирования государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

Достижение поставленной цели исследования предполагает решение следующих **задач:**

формулирование соответствующих базовых теоретических понятий государственной службы, государственно- служебной организации труда, должности государственной гражданской службы;

исследование сущности, содержания, взаимосвязи, определение типологии и отраслевой принадлежности правоотношений в сфере государственной гражданской службы;

выявление особенностей метода и принципов правового регулирования труда на российской государственной гражданской службе;

характеристика системы правовых норм, регулирующих российскую государственную гражданскую службу, определение ее места в системе российского права и соотношения с системами административно-правового и трудоправового регулирования;

исследование проблем и выработка предложений по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

**Фитнес на дому**



[**http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml)

**Объектом исследования** выступает комплекс общественных отношений, складывающихся в сфере организации государственной гражданской службы Российской Федерации, осуществления профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, установления. и применения условий их труда (службы) и социальной защиты.

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты, правоприменительная (в том числе судебная) практика по вопросам российской государственной гражданской службы.

**Теоретическая основа и нормативная база.** Теоретической основой послужили научные труды специалистов в области теории права. Использованы источники по гражданскому праву, теории государственного управления, экономике труда, социологии, политологии.

**1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**.1 Государственная гражданская служба в системе общественной организации труда**

Государственную гражданскую службу не принято исследовать в качестве явления, принадлежащего к системе общественной организации труда. В экономике труда и науке трудового права общественная организация труда рассматривается как социально - экономическая категория, составная часть хозяйственного механизма, охватывающая сферы общественного производства и распределения, функционирующая по законам экономического развития и вместе с тем подвергающаяся внешнему, государственному регулированию. В политологии, социологии, науке административного права государственная служба анализируется как институт государственного управления, под воздействием которого находятся разнообразные сферы общественной жизнедеятельности, включая и сферы экономики, общественной организации труда.

И в том, и в другом случае государственная служба оказывается как бы за пределами общественной организации труда, выступая по отношению к ней только в качестве внешнего, организующего, управляющего начала.

При исследовании же социально-трудовых аспектов государственной службы будет правомерным исходить из иного их соотношения: рассматривать государственную службу в виде профессиональной трудовой деятельности, осуществляемой в составе общественной организации труда [29, с. 51].

В широком смысле под общественной организацией труда понимается обусловленная экономическими, политическими, социальными факторами и регулируемая правом система использования труда в обществе. Как социальная категория, общественная организация труда включает систему разноуровневых социальных связей между людьми в процессе общего труда, возникающих при взаимодействии между теми или иными сферами приложения труда, отдельными отраслями и видами трудовой деятельности, между различными социально-трудовыми группами и индивидуальными субъектами применения труда. Эти отношения весьма широки по спектру, но объединяет их связь с трудом - они складываются по поводу его условий, организации, управления трудовой деятельностью, присвоения и перераспределения результатов труда.

Таким образом, поскольку общественная организация труда охватывает все сферы общественной жизнедеятельности - не только производственно-хозяйственную, социально-культурную и т.п., но и политико-управленческую - то и государственная служба, рассматриваемая как производительный, общественно полезный труд в сфере государственного управления, также является составной частью общей системы общественной организации труда.

Общественная организация труда - конкретно-историческая категория, и ее структура, состав компонентов, характер и содержание как внутренних, так и внешних социальных связей между ними определяются существующими экономическими, социальными, политическими условиями.

В социально-экономической модели социализма, опиравшейся на монопольное господство государственной собственности, общественная организация труда представляла собой единую, монолитную систему. Всеобщим для отношений общественной организации труда, возникающих между работниками и хозяйственным органом государства (госпредприятием), было обобществление труда в общегосударственном масштабе, централизованное государственно-нормативное управление трудом и распределение материальных и финансовых ресурсов. В экономической теории социализма и науке советского трудового права различные виды труда и особенности его организации рассматривались лишь как проявления профессионального, отраслевого, территориального и т.п. разделения труда в единой всеобщей системе его кооперации [49, с.17].

В советский период в системе общественной организации труда традиционно выделялись государственная и колхозно-кооперативная, производственная и непроизводственная (в том числе бюджетная) сферы, индивидуальный, коллективный (бригадный), отраслевой, территориальный, общегосударственный уровни организации труда. Исходя из данной классификации, в системе социалистической организации труда служба в государственных органах и учреждениях являлась не более чем обычным трудом работников государственного непроизводственного сектора.

С другой стороны, в условиях тотального огосударствления всех сфер общественной жизнедеятельности система государственного управления занимала господствующее положение, не имела четко очерченных границ, охватывая не только государственный аппарат, но и хозяйственно- экономический механизм, а также все основные сферы приложения труда. Институтов гражданского общества, свободных от прямого государственного управления, не существовало. Системы правового регулирования экономики, труда и социальной защиты были преимущественно государственными.

Тотальный механизм государственного регулирования труда, охватывающий управление движением трудовых ресурсов, организацию трудовой деятельности непосредственно на предприятиях, централизованную регламентацию практически всех существенных условий труда, функционировал в советский период не только в системе государственных органов, но и во всем обществе. Служащими государства тогда фактически являлись все работники государственных и общественных учреждений и предприятий, поскольку все общество представляло собой «один всенародный государственный синдикат», управляемый административно-командной системой. Недаром в советской юридической литературе государственным управлением признавались и производственно-хозяйственное управление, и деятельность администрации по управлению трудом и социальной защитой работников на предприятии [59, с.22].

Именно поэтому и не возникало потребности в создании в системе общественной организации труда особой сферы государственной службы и обособлении ее правового регулирования. Советское право вообще не знало законодательства о государственной службе: военная и военизированная служба (представленная службой в органах МВД) регулировалась административно-правовыми актами, работа в государственных органах, - общим трудовым законодательством. В целом же регулирование деятельности служащих, как и всех работников, осуществлялось в рамках всеобщей системы государственного управления, составными частями которой фактически являлись и системы общественной организации труда и социальной защиты населения.

Возрождение российской государственной службы было обусловлено теми реформами, которые произошли в социально-экономическом, общественно-политическом и государственном устройстве страны. Эти реформы коренным образом изменяют характер, способы и формы взаимодействия государственной власти, государственных органов и служащих государства с формирующимися институтами гражданского общества, что неизбежно влечет кардинальные изменения в сферах экономики и общественной организации труда [19, с.88].

Общественная организация труда воспринимает те тенденции, которые присущи организации экономики, регулированию хозяйственно- экономического механизма. В условиях рыночной экономики, освобождения хозяйственно-экономической сферы от прямого государственного управления отношения между субъектами хозяйственно-экономической деятельности строятся на основе экономической и юридической самостоятельности, саморегулирования. В системе общественной организации труда происходит расширение сферы индивидуально-договорного и локального регулирования, развитие социального партнерства. Общеправовой режим регулирования труда в целом характеризуется как дозволительный. Главной заботой государства становится не прямое управление производством и трудом, а создание и поддержание условий, обеспечение равновесия в социально-трудовых отношениях [62, с.41].

Ориентация на систему экономики, либертация от прямого влияния системы государственного управления является самой общей тенденцией развития российской системы общественной организации труда и ее правового регулирования. Вместе с тем внутри системы общественной организации труда остается сегмент, сохраняющий непосредственную связь с системой государственного управления. Организация труда на государственной службе и ее правовое регулирование сохраняют черты, присущие государственно-регулируемой системе общественной организации труда и ее правовому регулированию. Управление государственной службой производится административными методами, посредством преимущественно прямых централизованных властных предписаний. Труд на государственной службе остается государственно-нормируемым, сферы индивидуально-договорного регулирования, локального нормотворчества, отношений социального партнерства предельно сужены. Общеправовой режим регулирования труда государственных служащих остается преимущественно разрешительным.

Видимо, в современных условиях система общественной организации труда перестает быть монолитной, происходит ее стратификация с выделением различных сегментов. В экономике труда такая сегментация проводится в зависимости от форм собственности и организационно-правовых форм предприятий (выделяются сегменты общественной организации труда в бюджетных, частных, акционерных, кооперативных, индивидуальных организациях), от способов управления трудом (организация труда, основанная на полном или частичном самоуправлении, на сочетании централизованного и договорного управления) и т.п. [77, с.93].

В правовом регулировании труда это находит проявление в расширении внутриотраслевой дифференциации норм трудового права (в частности, устанавливаются особенности правового регулирования труда работающих акционеров, сособственников, членов производственных кооперативов, лиц, работающих у работодателей-физических лиц, в религиозных организациях), и т.д.

В свете сказанного можно выдвинуть предположение о формировании в российской системе общественной организации труда и такого сегмента, который можно назватьгосударственно-служебной организацией труда.

Как составная часть единой общей системы общественной организации труда, государственно-служебная организация труда представляет собой систему социально-трудовых отношений, складывающихся по поводу организации профессиональной служебной деятельности, управления трудом и использования труда государственных служащих, установления и применения условий их труда и социальной защиты. Можно выделить ряд признаков, позволяющих определять государственно-служебную организацию труда в качестве относительно обособившегося сегмента российской общественной организации труда:

специализация трудовой деятельности на обеспечении исполнения задач и функций государства, полномочий государственных органов;

принадлежность к системе организации государственной (публичной) власти, осуществление трудовой деятельности в составе аппарата (в штате) государственного органа [30, с.47];

государственно-нормативное регулирование организации и условий труда;

применение специфических способов организации, разделения и кооперации труда, подготовки, подбора, распределения, перераспределения кадров, особых форм использования труда;

наличие специального законодательства, выделяющего государственную службу в особую категорию профессиональной деятельности, устанавливающего особенности правового статуса служащих, использования их труда и социальной защиты.

В составе общественной организации труда выделяются определенные общности, называемые корпорациями труда или социально-трудовыми организациями, - организационно, профессионально и социально обособленные, внутренне структурированные совокупности работников, действующих по единому плану для достижения значимой для всех членов данного объединения цели и для создания определенного продукта.

Членство в этих общностях основывается не только на личном труде, но и на причастности к делам корпорации: участии в распределении прибыли, в управлении общей собственностью и т.п.

Рассматриваемая в этом аспекте,государственная гражданская службакак социально-трудовая организацияприобретает черты социально, профессионально, организационно и юридически обособленного социально- трудового слоя служащих - своеобразной корпорации труда, состоягцей из граждан, реализовавших конституционное право равного доступа к государственной службе и участвующих в управлении делами государства посредством осуществления трудовой деятельности в системе государственных органов для реализации их задач и функций.

Несмотря на свою относительную обособленность, государственно- служебная организация труда остается неотъемлемым компонентом общей системы общественной организации труда. Именно такой характер их взаимосвязи прослеживается при анализе структур общественной организации труда и организации государственной службы.

Общественная организация труда как система отношений по участию в труде охватывает все стадии (фазы) воспроизводства рабочей силы: ее потребление (использование), распределение и производство (воспроизводство). Соответственно в составе данной системы общественных отношений выделяются блоки (группы) отношений по организации и использованию труда, по распределению (перераспределению) трудовых ресурсов и по их производству (воспроизводству) [22, с.52].

В целом аналогичная структура социально-трудовых отношений складывается и в государственно-служебной организации труда. Здесь также можно выделить стадии (фазы или сферы) «производства», распределения, перераспределения кадров, организации и непосредственно использования труда государственных служащих, их социальной защиты.

Более детально структура общественной организации труда характеризуется следующими элементами:

подготовка, переподготовка, повышение квалификации, профессиональная ориентация и профессиональный отбор кадров, способы привлечения их к труду;

организация рабочих мест, нормирование труда, его учет, анализ и планирование;

регулирование оплаты и материального стимулирования труда; охрана труда, системы социального страхования и пенсионного обеспечения работников;

решение проблем занятости, социальная поддержка безработных. Во всех вышеперечисленных элементах государственно-служебная организация труда самым непосредственным образом связана с общей системой общественной организации труда. Так, по линии подготовки и движения кадров государственная служба напрямую зависит от существующей системы общего и профессионального образования, подготовки и переподготовки кадров. Новые кадры государственная служба «черпает» из внешней среды, с другой стороны, рынок труда и общие системы занятости и социального обеспечения пополняются бывшими государственными служащими. Достаточно заметить, что в условиях финансово-экономического кризиса актуализировалась проблема оптимизации численности и удешевления государственного аппарата, что сразу же вызвало и обсуждение на совещании у Президента РФ необходимости корректировки правового регулирования трудоустройства высвобождаемых служащих.

На государственной службе применяются способы и формы организации труда, расстановки, перестановки кадров, их привлечения к труду, оценки результативности служебной трудовой деятельности, обеспечения служебной дисциплины, поощрения и наказания работников (испытание, конкурс, аттестация, трудовой договор (служебный контракт), переводы, перемещения, командирование, поощрения, дисциплинарные взыскания и т.д.), идентичные или принципиально схожие с теми, что используются в «обычных» сферах общественной организации труда. При этом, как отмечает Л.А. Чиканова, в определенный период своего развития трудовое право использовало специфику государственно-служебного регулирования труда для формирования правовых моделей, рассчитанных на всех работников. Сами понятия «испытание», «аттестация», «несоответствие занимаемой должности», «дисциплина», «увольнение», «оклад» изначально возникли именно в служебном праве. Обратный процесс наблюдается сегодня, - трудоправовые понятия и конструкции переносятся (с более или менее существенными и удачными модификациями) на «почву» гражданско-служебного труда.

Основные экономические функции заработной платы - быть стимулятором качества и результативности труда; отражателем соответствия сложности, напряженности и социальной значимости профессиональной деятельности; условием обеспечения как простого, так и расширенного воспроизводства рабочей силы, - применимы и к системе денежного вознаграждения государственных служащих. Размеры и условия денежного содержания (вознаграждения) и других социальных гарантий служащих должны устанавливаться и корректироваться с учетом сложившейся в стране системы социально-распределительных отношений, ориентироваться на существующие размеры и формы оплаты труда и социальной защиты работников [32, с.57].

Системы профессионального отбора и подготовки кадров, организации и оплаты труда на государственной службе не могут быть оторваны от существующих условий спроса и предложения рабочей силы. Материальная, технологическая, информационная, организационная «вооруженность» труда служащих должна соответствовать достигнутой в целом степени ресурсной оснащенности труда в обществе.

В системе социально-трудовых отношений, составляющих общественную организацию труда, можно выделить сферы рынка труда и непосредственного использования труда. Если рынок труда охватывает область содействия занятости (то есть фазы обмена, распределения, перераспределения трудовых ресурсов), то сфера использования труда, - процесс его непосредственного применения (включая как саму трудовую деятельность, так и ее организацию). Рынок труда и сфера его использования непосредственно связаны с системой хозяйственно-экономических отношений.

Кроме того, общественная организация труда тесно сопряжена с системами образования и социальной защиты населения (фазы производства и воспроизводства трудовых ресурсов), поскольку речь идет о профессиональной подготовке, переподготовке, социальной защите потенциальных, действительных или прошлых субъектов труда. Взятая в целом, система общественной организации труда является объектом регулирования комплекса отраслей права. Основополагающее значение в системе правового регулирования труда принадлежит нормам конституционного права, поскольку ими определяются основы правового статуса субъектов труда, социально- трудовые права человека и гражданина, принципы взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Весьма мощное воздействие на функционирование общественной организации труда оказывает гражданское право, закрепляющее основы рыночной экономики, регулирующее порядок создания, организационно-правовые формы и взаимоотношения юридических лиц-участников экономической деятельности. Целый блок отраслей права (гражданское, налоговое, финансовое право, право социального обеспечения) регулируют отношения, возникающие по поводу присвоения, распределения и перераспределения имущественных благ, созданных в результате прошлого труда. Уголовное, административное право устанавливают ответственность за неправомерные действия, совершаемые как в процессе труда, так и при присвоении его результатов. Рынок труда, движение трудовых ресурсов, подготовку кадров для трудовой деятельности регулирует законодательство о занятости, иммиграционное законодательство, законодательство об образовании и т.п.

Как сегмент общественной организации труда, государственная служба в своих различных аспектах также регулируется комплексом нормативных правовых актов различной предметно-отраслевой принадлежности. Основы статуса государственных служащих, как и других субъектов государственно- управленческой и трудовой деятельности, устанавливаются Конституцией РФ. Государственные служащие, наряду с другими категориями лиц, чья профессиональная деятельность имеет особый характер, признаются специальными субъектами уголовной и административной ответственности. Выделение и распределение бюджетных средств на денежное содержание, пенсионное обеспечение и предоставление иных социальных гарантий государственным служащим регулируется финансовым и бюджетным законодательством. Законодательством о социальном обеспечении устанавливаются условия и порядок обеспечения государственных служащих пенсиями и другими видами социального обеспечения. Отдельные нормы, касающиеся государственной службы, содержит гражданское законодательство. Так, например, статьей 575 ГК РФ установлены ограничения в стоимости подарка, который может быть получен государственным служащим.

Комплексный, межотраслевой характер имеет и законодательство о предотвращении и противодействии коррупции в системе государственной службы, включающее как меры уголовной, административной, дисциплинарной, имущественной (материальной) ответственности служащих, так и различные процедуры отбора, проверки, приема, расстановки, перемещения (ротации) кадров служащих, их стимулирования и контроля за их поведением.

В свете сказанного очевидно, что реформирование государственной службы и совершенствование ее правового регулирования не может ограничиваться рамками административной реформы, а затрагивает все обозначенные сферы правового регулирования. Поэтому, в частности, отдельные меры, тем более проводимые в виде кампаний (по реорганизации структуры, функций государственных органов, укреплению дисциплины, борьбе с коррупцией, сокращению численности и повышению оплаты труда служащих, внедрению системы административных регламентов и т.п.) способны дать лишь ограниченный, односторонний результат.

Эффективность реформы государственной службы непосредственно определяется общим политическим положением в стране, социально- экономическими условиями, зависит от состояния национальной экономики, рынка труда, систем образования и социальной защиты населения. Система государственной службы должна быть приведена в соответствие с новыми экономическими условиями и сложившимися социально-трудовыми отношениями. Реформу государственной гражданской службы необходимо координировать с теми преобразованиями, которые происходят в системах общественной организации труда, профессиональной подготовки кадров и социальной защиты населения. Обновление законодательства о государственной службе должно быть тесно увязано с изменениями в законодательстве о труде и социальном обеспечении. Теория государственной службы должна широко использовать достижения наук трудового права, права социального обеспечения.

**1.2 Кооперация и разделение труда на гражданской службе: правовые проблемы должностной организации**

Специфичность государственной гражданской службы, как публичной организации труда, заключающаяся в ее «встроенности» в государственный аппарат, наглядно проявляется в системе должностей гражданской службы.

В экономике и социологии труда в организацию труда включается совокупность организационно-трудовых отношений, которыми опосредуются порядок осуществления трудового процесса, разделение труда и его кооперация, порядок и формы привлечения рабочей силы к труду, установление условий труда. Организация труда состоит в деятельности по подбору и профессиональной подготовке работников, повышению их квалификации, в расстановке работников по рабочим местам, установлении между ними рациональной взаимосвязи и взаимодействия. В организацию труда входит также нормирование труда, установление условий оплаты труда, материального стимулирования и социального обслуживания работников, поддержание дисциплины труда, трудовой активности.

Складывающиеся в области организации труда общественные отношения подразделяются на отношения по разделению и кооперации труда, по организации трудоустройства, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, по установлению условий труда и социально-бытового обслуживания, по надзору и контролю за соблюдением законодательства. Такого рода отношения существуют и в системе организации труда на государственной службе [53, с.49].

Трудовая деятельность осуществляется в определенных организационно- правовых формах, организованный труд структурируется по содержанию трудовой функции, роли и месту трудовой деятельности в общем процессе труда.

Организация труда на государственной службе также включает в себя структурирование ее внутреннего устройства: учреждение иерархической системы должностей и чинов (званий, рангов), установление требований к должностям государственной службы, разработка административных и должностных регламентов, утверждение структуры и штатов государственных органов. Возникающие при этом правоотношения, складывающиеся между различными государственными органами, должностными лицами, по своей сути являются отношениями организации и кооперирования труда в системе государственной службы.

Внутренняя структурированность присуща любому общественному труду, однако такие характер и степень структурной организации, которыми обладает государственная служба, не свойственны другим видам профессиональной деятельности. Обычно труд структурно и функционально организуется только на уровне отдельных предприятий, организаций либо их объединений. Обладая производственно-хозяйственной самостоятельностью, они автономны в определении численности работающих, самостоятельно устанавливают структуру и штаты, вводят и упраздняют должности и профессии, определяют требования к занимаемым им работникам, содержание трудовой функции.

Работники включаются в трудовой коллектив организации, выполняя ту социально-трудовую роль, которая определяется работодателем. Содержание трудовой функции работника обусловлено его местом в организации разделения труда в масштабах отдельного предприятия. Согласно статье 57 Трудового кодекса Российской Федерации, в трудовом договоре может определяться конкретная трудовая функция работника, не совпадающая с содержащимися в квалификационных справочниках перечнями должностей, профессий, специальностей, квалификационными требованиями к ним. Соответствующие наименования должностей, специальностей и профессий и квалификационные требования к ним обязательны для работодателя только в том случае, если с выполнением соответствующих работ связано предоставление льгот или наличие ограничений.

Государственная служба также проходит в составе коллективов государственных органов. Однако эти органы в своей совокупности образуют единую систему, в которой функции и полномочия отдельных единиц должны быть скоординированы в целом. Поэтому государственная гражданская служба предполагает иную, значительно более высокую степень структурной и функциональной организации труда, разделения и кооперации служебных функций и полномочий государственных органов и служащих. Разделение труда между служащими, содержание их индивидуальных служебных функций, должностных полномочий предопределяются общими задачами, функциями и полномочиями государственных органов и потому не могут иметь характер локальной, внутриколлективной организации труда. Профессиональная деятельность в этой сфере должна быть структурирована и организована на общегосударственном уровне. При этом основными элементами государственно-служебной организации труда, его кооперации и разделения являются виды государственной службы (военная, правоохранительная, гражданская), федеральный и региональный уровни гражданской службы, система ведомств, государственных органов и должностей государственной службы.

Этой цели служит учреждение Федеральным законом «О системе государственной службы РФ» единой системы государственной службы с ее подразделением на виды и уровни в зависимости от функциональных особенностей и структуры государственных органов, а также установление

Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» единой общегосударственной системы должностей гражданской службы.

Для российской государственной гражданской службы, построенной по «организационно-должностной» модели', категория «должность» является ключевой. Само определение гражданской службы, которое содержится в российском законодательстве: «профессиональная служебная деятельность на определенных должностях гражданской службы», - свидетельствует об этом. Занятие должности - обязательный признак служащего, необходимое условие принадлежности к системе государственной службы. Содержательно гражданская служба состоит в исполнении служебных обязанностей по той или иной должности. Посредством системы должностей определяются «внешние границы» государственной службы, производятся внутренняя организация, разделение и кооперация служебного труда. В известном смысле можно сказать, что сама государственная служба представляет собой иерархически выстроенную конструкцию должностей и замещающих их служащих.

Существующее законодательное регулирование должностной организации гражданской службы достаточно лаконично. В Законе о гражданской службе имеется Глава 2 «Должности гражданской службы», но в ней не содержится развернутого понятия должности, характеристики ее правового статуса, отсутствуют четкие правила учреждения и ликвидации должностей. Фактически законодатель ограничился лишь тем, что определил, в самом общем виде, цели должностей (обеспечение исполнения полномочий государственного органа либо лица, занимающего государственную должность); установил общую классификацию должностей с делением их на уровни (должности федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ), категории и группы; указал, что должности федеральной гражданской службы учреждаются федеральным законом или Указом Президента РФ, должности региональной гражданской службы - законами или иными нормативными правовыми актами-субъектов РФ, а перечни должностей содержатся в соответствующих Реестрах.

На основе системного анализа положений Законов о системе государственной- службы Российской Федерации, о гражданской службе Российской Федерации можно сформулировать принципы, в соответствии с которыми строится и действует должностная организация, государственной гражданской службы. Это, в частности, принципы единства основ должностной организации гражданской службы федерального и регионального уровня, ее соотносительности с должностными организациями военной и правоохранительной служб и взаимосвязи с должностной организацией муниципальной службы; принцип стабильности должностной организации, ее обусловленности задачами и функциями государства, системой и структурой государственных органов; принцип равенства условий доступа к должностям гражданской службы с учетом профессиональных и деловых качеств; принцип определенности должностной функции гражданского служащего, недопустимости ее произвольного изменения [66, с.114].

В понимании сущности должности гражданской службы присутствует определенная двойственность: с одной стороны, должности придается значение публичного государственного установления, учреждаемого для обеспечения исполнения государственных функций; с другой стороны, ей отводится роль персонифицированного рабочего (служебного) места в структуре государственного органа. Именно эти аспекты в их сочетании просматриваются в определении должности как стабильного правового установления, первичной структурной единицы системы государственной службы, части компетенции государственного органа, закрепленной за отдельным служащим и содержащей перечень всех видов выполняемых им работ (функций). В литературе государственно-служебная должность понимается и как установленный для одного лица объем полномочий по участию его в реализации компетенции государственного органа, и как определенная служебная трудовая функция (служебное положение лица) в аппарате государственного органа. В этих определениях делается акцент на ту роль, которую должность государственной службы выполняет в организации труда внутри коллектива государственного органа. Должность государственной службы рассматривается то как учреждаемое в особом порядке стабильное государственное установление, то как обычное рабочее место, создание и упразднение которого, определение и изменение служебной трудовой функции лица, его занимающего, не выходит за уровень внутриколлективной организации труда, разделения обязанностей между работниками внутри государственного органа.

Двойственный подход к должности гражданской службы прослеживается и в законодательстве. Так, говоря об учреждении должностей гражданской службы в статье 8 Закона о гражданской службе, законодатель имеет в виду должность как государственное установление; регулируя же правовое положение служащих при сокращении должностей (статья 31 указанного Закона), - исходит уже из понимания должности как конкретного служебного места в структуре аппарата государственного органа.

Как представляется, должность государственной службы можно рассматривать, по крайней мере, в трех значениях, - функциональном, организационном и социальном. Вфункциональном смысле должность является исходной, первоначальной формой разделения и кооперации служебных функций. Должностью характеризуется профессионально- функциональная роль служащего, обозначается его место внутри коллектива служащих государственного органа, взаимоотношения с другими служащими, определяются требования, предъявляемые к лицу, ее замещающему или претендующему на ее занятие, стабильный и конкретный круг трудовых обязанностей, основания и условия ответственности за их ненадлежащее исполнение.

Ворганизационном аспекте должность служит первичным (низовым) структурным звеном государственного аппарата. При этом важно подчеркнуть, что организационно должность включена не только в структуру государственного органа, но и в систему государственной службы в целом. И этим должность государственной службы коренным образом отличается от должностей «обычных» работников. Поэтому учреждение должности, определение ее основных параметров (цели, категории, группы, квалификационных требований), так же как и ее ликвидация - вопросы не внутриорганизационного (локального) уровня. На этом уровне может производиться только закрепление должностей за определенными структурными подразделениями государственного органа, распределение между должностями конкретных обязанностей в рамках внутреннего разделения служебных функций, уточнение требований к профессиональным знаниям и навыкам. Что же касается самого статуса должности, решений об ее учреждении, финансировании, ликвидации, то они должны приниматься не представителем нанимателя, а на более высоком, государственном уровне.

Всоциальном контексте должности государственной службы также принадлежит главенствующая роль в определении условий труда и социальной защиты служащих. От занимаемой должности непосредственно зависят и размер денежного содержания служащего, и объем предоставляемых ему государственных социальных гарантий. С категорией и группой должностей сопряжены способ поступления на службу, ее продолжительность, служебная карьера. Так, должности помощников (советников) замещаются на внеконкурсной основе и на определенный срок полномочий, должности специалистов - по итогам конкурсного отбора и на постоянной основе. Более того, сама принадлежность гражданина к особому социальному слою, профессиональной корпорации государственных служащих обусловлена именно наличием у него права на занятие должности государственной службы.

С учетом сказанного представляется, что такое, весьма распространенное в литературе, представление о должности государственной службы как об установленном для определенного лица объеме функций и правомочий по участию в реализации компетенции государственного органа, является односторонним, упрощенным. В этом ракурсе должность государственной службы рассматривается лишь как организационная форма, которая обеспечивает исполнение полномочий, реализацию компетенции того или иного государственного органа.

На наш взгляд, следует предложить иное, более развернутое определение должности государственной гражданской службы**,** - как первичного организационно-функционального и социально-служебного элемента государственной-гражданской службы, посредством которого определяются:

принадлежность гражданина к системе государственной службы;

принадлежность служащего к определенному виду и уровню государственной службы;

место служащего в иерархии государственной службы;

характер и степень участия служащего в реализации государственных функций и в исполнении компетенции государственного органа;

конкретная социально-служебная роль служащего в разделении труда в данном государственном органе;

условия службы, а также виды, условия и размеры оплаты труда и предоставляемых служащему государственных социальных гарантий.

Функциональный, организационный и социальный аспекты должности тесно взаимосвязаны, и ведущая роль здесь принадлежит функциям должности. Должности гражданской службы должны учреждаться под обеспечение исполнения конкретных государственных функций (предоставления государственных услуг), а их типология, место в. организационной иерархии, социально-служебный статус и количество, - находиться в прямой зависимости от содержания, объема, характера и значимости этих функций (услуг). Установление или упразднение государственной функции (услуги), изменение ее существенных параметров являются основаниями для учреждения или ликвидации должностей, пересмотра элементов ее статуса, а затем для внесения соответствующих корректировок в структуру и штаты государственных органов.

В триаде «функция» - «орган» - «должность» значение последней не следует сводить лишь к частице компетенции государственного органа, жестко привязанной к «судьбе» этого органа и его структурному подразделению. При передаче государственной функции (услуги) другому государственному органу или на другой уровень власти (например, с федерального на региональный), предназначенные к исполнению этой функции должности с соответствующими объемами финансирования могут также передаваться с последующим их включением в обновленные структуру и штаты реорганизуемых или вновь создаваемых государственных органов. У служащих, замещающих эти должности, изменятся подчиненность, некоторые существенные условия прохождения службы, но государственно-служебный статус и право на замещение должности сохраняются.

Общая типология должностей государственной службы включает деление на воинские должности, должности правоохранительной службы, должности федеральной гражданской службы и должности государственной гражданской службы субъектов РФ. Должности гражданской службы классифицированы на четыре категории (руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты) и пять групп (высшие главные, ведущие, старшие и младшие должности).

В государственном управлении, так же как и в иных сферах общественного труда, выделяют функциональную, технологическую, профессиональную и квалификационную формы разделения труда. Деление на категории отражает функциональную специализацию и созвучно общераспространенной классификации служащих на руководителей, специалистов и исполнителей. Технологическое разделение труда проявляется в распределении должностей по ветвям и уровням (центральный, региональный и местный) государственной власти. Группы должностей устанавливаются в зависимости от степени значимости, уровня ответственности должностных полномочий и отражают профессионально-квалификационную дифференциацию. Квалификационные требования к группам должностей отражают тот уровень профессионального образования, знаний, практических навыков, который минимально необходим для выполнения соответствующей служебно-должностной функции. Соответствие государственного служащего квалификационному уровню должна обеспечивать система классных чинов.

Специализация должностей обусловлена профессиональным разделением труда внутри государственного аппарата, устанавливается в зависимости от функциональных особенностей должностей и специфики предмета ведения того или иного государственного органа и предполагает наличие у государственного служащего профессионального образования соответствующего профиля.

Разделение и кооперация труда осуществляются в различных масштабах. Различают международную, национальную, межотраслевую, отраслевую, территориальную и внутрипроизводственную кооперацию, а также соответствующие уровни разделения труда. Уровни кооперации и разделения труда на государственной службе также могут подразделяться на общероссийский, отраслевой (ведомственный), региональный. Объем и характер служебных прав и обязанностей по занимаемой должности государственной службы устанавливаются с учетом ее принадлежности к определенной группе должностей и их специализации, то есть в зависимости от функциональных особенностей должностей государственной службы и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов.

На уровне отдельных государственных органов конкретное содержание служебно-должностной функции индивидуализируется в соответствии с внутренним разделением труда в аппарате того или иного государственного органа и закрепляется в должностном регламенте, - локальном правовом акте, разрабатываемом кадровой службой и утверждаемом представителем государственного нанимателя - руководителем государственного органа. Должностной регламент является частью административного регламента государственного органа и должен быть увязан с другими его составными частями: регламентом внутренней организации государственного органа, регламентами исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

На наш взгляд, существующее деление должностей гражданской службы на категории является достаточно общим и не всегда позволяет в нужной степени отразить функциональную специфику должности. Так, в одну должностную категорию включены руководители и государственных органов, и их структурных подразделений, хотя их должностные функции существенно различаются. Руководитель государственного органа является его официальным представителем по должности, действует от его имени и несет персональную ответственность за результаты его деятельности. В государственно-служебных отношениях руководители государственных органов наделяются полномочиями представителя государственного нанимателя, выполняют ряд важных функций по управлению государственной службой и ее организацией, издают правовые акты о назначении служащих на должности и увольнении со службы, вправе применять к ним меры поощрения и дисциплинарного воздействия. Все это существенно отличает их от руководителей структурных подразделений, должностные функции которых сводятся к текущей организации труда «микроколлективов» непосредственно подчиненных им служащих. Именно по должностям руководителей государственных органов и их самостоятельных территориальных подразделений (а не по всем руководящим должностям системы гражданской службы) уместно устанавливать особый порядок назначения, срочный характер полномочий, более строгие ограничения, запреты и требования к служебному поведению, дополнительные основания привлечения к дисциплинарной ответственности, прекращения полномочий.

Должности специалистов учреждаются для профессионального обеспечения выполнения задач и функций государственных органов. Обеспечивающие специалисты - осуществляют организационное, документационное, информационное, финансово-экономическое, хозяйственное и иное обеспечение деятельности государственного органа. В должностные обязанности лиц, замещающих эти должности, не входит принятие самостоятельных управленческих решений и издание актов властно-распорядительного характера. По сути, содержание служебного труда обеспечивающих специалистов близко к обычной трудовой деятельности вспомогательно-технического характера, и стоит серьезно подумать о целесообразности отнесения этих должностей к гражданской службе.

Законодательство о гражданской службе устанавливает особые условия статуса и службы только для одной категории должностных лиц - руководителей государственных органов и их структурных подразделений. Для них предусматриваются назначение на должность вне конкурса и на определенный срок полномочий, запрет членства в выборном профсоюзном органе, повышенный уровень оплаты труда, льгот и привилегий, дополнительные основания расторжения служебного контракта и некоторые другие особенности. Что же касается должностей категории «специалисты», то по ним особых условий статуса и службы не предусматривается. А между тем именно их служебным трудом обеспечиваются исполнение задач и функций государственных органов, оказание гражданам государственных услуг, то есть реализуется социальное предназначение государственной службы. Их деятельность связана и с профессиональными рисками, повышенной вероятностью возникновения конфликта интересов, они непосредственно взаимодействуют с гражданами и организациями, и от уровня их профессиональной подготовки, коррупционной устойчивости, умения работать с гражданами и организациями, степени соблюдения требований к служебному поведению напрямую зависят востребованность и авторитет гражданской службы в обществе. Думается, что должности специалистов, непосредственно занятых оказанием государственных услуг, наделенных контрольными и правоприменительными полномочиями в отношении граждан и организаций целесообразно выделить в особую категорию должностей гражданской службы. По этим должностям следует установить как специальные требования к поведению служащих при их взаимодействии с гражданами и организациями, так и повышенный уровень оплаты труда, социальных и правовых гарантий, включая специальные гарантии защиты от неправомерного вмешательства в профессиональную деятельность.

Таким образом, содержание профессиональной деятельности значительного числа гражданских служащих не состоит в непосредственном принятии решений, направленных на прямое осуществление государственной власти, реализацию функций государства. Должностные обязанности этих служащих сводятся к созданию условий для осуществления полномочий государственных органов, их служебная деятельность заключается в анализе, контроле, планировании, учете, подготовке документов, совершении различных организационных действий и технических мероприятий и т.п., то есть имеет хотя и важный, но все же вспомогательный характер. Посредством этих действий лишь обеспечивается принятие органами государственной власти, их должностными лицами властных решений, в результате которых реализуются полномочия государственных органов, осуществляются в конечном итоге функции государственной власти. Следовательно, специфика профессиональной деятельности этих гражданских служащих заключается не в ее особом публичном содержании, не в государственно-властном характере принадлежащих им должностных полномочий. По своему содержанию труд данной категории гражданских служащих не отличается от обычного труда служащих государственных организаций.

Должности государственной гражданской службы подразделяются также на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. Должности категории «руководители» и «помощники (советники)» относятся к высшим, главным и ведущим группам должностей, должности категории «специалисты» - к высшим, главным, ведущим и старшим группам, должности категории «обеспечивающие специалисты» - к главным, ведущим, старшим и младшим группам должностей. В соответствии с категорией и группой занимаемой должности государственным служащим присваиваются классные чины, устанавливаются квалификационные требования к должностям. От категории и группы должности гражданской службы зависят условия оплаты труда, продолжительность отпусков, объем предоставляемых социальных гарантий.

Функционально-квалификационная классификация должностей может быть дополнена их делением на основе иных критериев. В зависимости от условий замещения должности и прохождения службы можно выделить два основных типа должностей: профессионально-карьерные и политико- патронажные. Профессионально-карьерные должности (должности категории «руководители», замещаемые без ограничения срока полномочий, и категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты») замещаются па конкурсной основе, без ограничения срока полномочий, служба по этим должностям состоит в постоянном профессиональном исполнении функций государства, его органов, сопряжена с регулярной проверкой профессионального уровня, прохождением аттестаций, сдачей квалификационных экзаменов, предполагает продвижение по «должностной лестнице». Политико-патронажные должности (должности категории «помощники (советники)» и категории «руководители», замещаемые на определенный срок полномочий) замещаются вне конкурса, лица, занимающие эти должности, освобождены от аттестаций, квалификационных экзаменов.

С учетом типологии государственных органов различаются должности в аппаратах законодательных, исполнительных и судебных органов, должности в федеральных министерствах, службах, агентствах, их территориальных органах. Различие между последними проводится по характеру выполняемых функций:

министерства разрабатывают и осуществляют государственную политику, нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере;

службы производят государственный надзор и контроль; агентства оказывают государственные услуги. Образуется соответствующая специализация труда: служащие министерств заняты преимущественно прогнозно-аналитической, проектно-нормотворческой деятельностью, служащие (государственные инспекторы) федеральных служб, - контрольно-проверочными мероприятиями, а служащие федеральных агентств, - совершением разнообразных регистрационных, правоустанавливающих и т.п. действий.

Отметим, что это соответствует общей тенденции к профессионализации труда, согласно которой в пределах одной профессии, направления деятельности трудовые функции работников существенно различаются. По существу в системе должностной организации на государственной гражданской службе складываются аналитико-нормотворческая, контрольная и сервисно-правоприменительная специализации. Это вызывает необходимость углубленной профессиональной подготовки по соответствующим направлениям, уточнения квалификационных и иных требований к должностям гражданской службы в федеральных министерствах, службах и агентствах.

Учреждение государственно-служебной должности всегда связано с расходованием бюджетных средств, выделяемых на содержание служебного места (обеспечением помещением, средствами связи, оргтехникой, транспортом и т.д.) и на материальное обеспечение самого служащего. Заслуживает поддержки предложение о необходимости ежегодного определения общей численности должностей гражданской службы с разбивкой на категории и группы в законах о бюджетах.

Думается, что и утверждение структуры и штатов государственных органов, функциональных обязанностей по должностям государственной службы и квалификационных требований к ним, принятие должностных регламентов служащих также нуждаются в специальном нормативном регулировании и унификации. Целесообразным представляется законодательно урегулировать не только порядок учреждения и упразднения государственных органов, но также правила учреждения и упразднения должностей государственной службы в них.

**2. ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

**2.1 «Внутренние» и «внешние» отношения государственной гражданской службы**

Государственная служба может исследоваться и как совокупность определенных правоотношений, складывающихся по поводу ее прохождения и организации. Разнообразные правоотношения возникают и при осуществлении служащими своей профессиональной" деятельности, реализации должностных полномочий, взаимодействии с различными органами, организациями и гражданами.

Правоотношения занимают центральное место в механизме правового регулирования. Именно через них нормы права реализуются в деятельности государственных органов и их служащих, в поведении граждан. Правоотношения имеют и системообразующую значимость, поскольку наличие специфических отношений, составляющих предмет регулирования определенной совокупности правовых норм, свидетельствует об относительной обособленности этих норм в системе права.

Данная категория глубоко и обстоятельно освещена в юридической литературе. При этом в работах по теории права дается общая характеристика правоотношений, их содержания и субъектов, раскрывается их роль в механизме правового регулирования [25, с.57].

Правоотношения,- складывающиеся, в сфере государственной службы, в основном исследовались в трудах специалистов по административному праву - А.П: Алехина и Ю.М. Козлова, Вельского, Б.Н. Габричидзе и А.Н. Чернявского, В.М. Манохина, Ю.Н. и других. В науке трудового права вопросы правоотношений государственных служащих затрагивались в работах Н.Г. Александрова, Л.Я. Гинцбурга, К.П. Горшенина, О.В. Смирнова, Л.А. Сыроватской, В.Н. Скобелкина, З.С. Гафарова, С.А. Ивановой, Л.А. Чикановой, и других.

При этом у представителей данных отраслевых юридических наук сложились различные, а порою диаметрально противоположные точки зрения по вопросам о природе, структуре ' и отраслевой принадлежности правоотношений, субъектами которых являются государственные служащие. В значительной степени эти расхождения во взглядах обусловливаются присущими наукам трудового и административного права различиями- в» принципиальных подходах к определению предмета правового регулирования соответствующих отраслей права [39, с.57].

В науке административного права отношения в сфере государственной службы рассматриваются как отношения государственно-управленческого характера, возникающие при организации и практическом осуществлении властной» исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, и имеющие направленность на реализацию управленческих функций государства, публичной власти.

При этом государственное управление в административном праве рассматривается в широком аспекте: не только как властная исполнительно- распорядительная деятельность государственных органов, но также и как внутриорганизационная деятельность в аппаратах самих государственных органов. Соответственно государственно-управленческие отношения подразделяются на «внешние отношения», складывающиеся между государственными органами, а также их служащими и различными объектами, не входящими в систему исполнительной власти (гражданами, общественными объединениями, государственными и негосударственными организациями), и так называемые «внутриаппаратные (внутриорганизационные, внутрисистемные) отношения», опосредующие формирование системы органов исполнительной власти, их взаимодействие между собой, организацию службы в государственных органах, формы и методы внутриаппаратной работы.

Основываясь на этом делении управленческих отношений, представители науки административного права и отношения в сфере государственной службы также подразделяют на две основные группы. В первую группу включаются отношения между государственными органами, государственными служащими и управляемыми ими внешними социальными объектами, во вторую, - отношения по поводу организации и прохождения самой государственной службы, складывающиеся внутри государственного аппарата. В науке административного права эти отношения получили наименование соответственно "внешних" и "внутренних" служебных (государственно-служебных) отношений.

«Внутренние» служебные отношения в свою очередь подразделяются на структурные и функциональные отношения, направленные соответственно на формирование структуры и обеспечение функционирования государственного аппарата, на отношения по поводу организации службы, управления ею, и отношения по поводу ее практического осуществления.

С точки зрения ученых-административистов, все отношения в связи с формированием структуры государственной службы, ее организацией и управлением службой, складывающиеся как внутри государственного органа, так и в системе государственного аппарата в целом, принадлежат к сфере административно-правового регулирования. Что же касается отношений по поводу функционирования государственной гражданской службы, осуществления служебной деятельности, то здесь позиции представителей науки административного права расходятся.

Деление на «внутренние» и «внешние» служебные отношения используется и в литературе по трудовому праву. Представители науки трудового права (М.О. Буянова, В.И. Миронов, О.В. Смирнов, Л.А. Сыроватская, З.С. Гафаров, С.А. Иванова, В.Ш. Шайхатдинов) полагают, что те «внутренние» отношения, которые именуются учеными-административистами отношениями по поводу практического осуществления государственной службы, являются на самом деле трудовыми (служебными трудовыми) отношениями и входят в предмет трудового права. По их мнению, эти отношения являются разновидностью трудовых отношений, поскольку складываются на рынке труда между работником (государственным служащим) и работодателем (государством в лице государственного органа), опосредуют выполнение служащим определенной трудовой функции с включением его в трудовой коллектив конкретного государственного органа, имеют длящийся и возмездный характер. Вместе с тем, как отмечают названные авторы, служебным трудовым правоотношениям присуща своя специфика, - они носят публичный характер, непосредственно связаны с реализацией государственных задач и функций, регулируются не только общими нормами трудового права, но и специальным законодательством о государственной службе. Особенности служебных трудовых правоотношений проявляются также в их элементах: субъектах, объектах, содержании, юридических фактах.

Кроме собственно трудовых отношений, в предмете трудового права выделяются также и иные отношения, именуемые тесно связанными (смежными) или производными от трудовых отношениями. В отличие от собственно трудовых отношений, эти отношения непосредственно не направлены на опосредование применения труда, но предшествуют, сопутствуют им или вытекают из трудовых отношений. К ним относят отношения по трудоустройству, по профессиональной подготовке и повышению квалификации кадров непосредственно на предприятии, по надзору за охраной труда и соблюдением законодательства о труде, по рассмотрению трудовых споров. Некоторые авторы в качестве самостоятельных групп отношений в предмете трудового права выделяют отношения по социальному партнерству, называя их социально-трудовыми или социально-экономическими отношениями в сфере труда, и отношения ответственности сторон трудового договора.

Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 1) к иным непосредственно связанным с трудовыми отношениям относит отношения по организации труда и управлению трудом; по трудоустройству у данного работодателя; по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников непосредственно у данного работодателя; по социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений; по участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях; по материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда; по надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда); по разрешению трудовых споров.

Аналогично этому и в сфере государственной службы выделяются предшествующие, сопутствующие и вытекающие из служебных правоотношений: отношения по трудоустройству, профессиональной подготовке, повышению квалификации, материальному обеспечению служащих, в том числе после увольнения с государственной службы, а также отношения по рассмотрению служебных трудовых споров.

Изложенные точки зрения показывают, что при рассмотрении структуры и отраслевой принадлежности отношений в сфере государственной службы в науках административного и трудового права используются традиционные для каждой из этих отраслей конструкции предметов правового регулирования. Между тем, на наш взгляд, на основе только соответственно административно- правовых или трудоправовых представлений не удастся построить единую концепцию, отражающую специфику государственной службы как публичного института профессиональной трудовой деятельности по обеспечению реализации государственных задач и функций. При определении состава отношений, составляющих предмет правового регулирования государственной службы, требуются подходы, основанные на синтезе достижений наук административного и трудового права [72, с.107].

В свете сказанного необходимо прежде всего решить главную задачу, - корректно определить границы предмета правового регулирования государственной гражданской службы. И в этой связи принципиальные возражения вызывает включение в его состав так называемых «внешних» отношений - отношений государственного управления.

Существо государственно-управленческих отношений состоит в организующем воздействии субъектов государственного управления (государственных органов, должностных лиц, действующих от имени государства) на внешние по отношению к государственному аппарату объекты: органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, отдельных граждан. Здесь государство проявляет себя по отношению к гражданскому обществу как институт публичной власти, как организатор общественной жизни, в силу чего эти отношения являются публично-властными правовыми связями, отношениями реализации государственной власти.

В такого рода отношения, которые также можно назвать «внешними», вступают все работники, трудовая деятельность которых состоит во взаимодействии с вещественными или социальными факторами труда. Содержанием этих отношений предопределяются условия труда (трудовая функция работника, права, обязанности и ответственность, режим трудовой деятельности, особенности охраны труда, объем льгот и компенсаций и т.д.). Следовательно, по сравнению с трудовыми отношениями данные отношения имеют значение внешнего фактора, под воздействием которого определяется специфика содержания трудовых отношений.

«Внешние» отношения государственных служащих в этом смысле аналогичны рассматриваемым отношениям. Специфика этих отношений, состоящая в том, что они складываются в сфере государственного управления и поэтому имеют публично-властный характер, должна учитываться при установлении условий организации и прохождения профессиональной служебной деятельности. Однако применительно к самой государственной службе эти отношения имеют значение внешнего фактора, находящегося вне предмета ее регулирования.

Предметом трудового права являются не все отношения в сфере труда, а только те из них, которые возникают по поводу применения наемного труда, условий его использования, организации и управления. Точно также, предметом правового регулирования гражданской службы являются не все правовые связи, которые складываются с участием служащих, а только отношения по поводу ее «внутреннего устройства»: организации профессиональной служебной деятельности и управления ею, условий и порядка прохождения службы, статуса служащих. Иначе в сферу государственно-служебного регулирования попадет поистине безбрежный круг публичных правоотношений, в которых участвует государство в лице государственных органов и действующих от их имени служащих.

Именно так обозначается сфера правового регулирования государственной службы в законодательстве. В преамбуле Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» было сказано, что этим законом устанавливаются правовые основы организации государственной службы и основы правового положения государственных служащих. Согласно преамбуле и статье 2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», этот Закон устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы гражданской службы, и предметом его регулирования являются отношения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, а также определением правового положения (статуса) гражданских служащих.

Думается, что смешение «внутренних» и «внешних» отношений на государственной службе было обусловлено тем, что в определенный период отсутствовали специализированные нормативные правовые акты, основным предметом регулирования которых являлись именно вопросы организации государственной службы, порядка, и условий ее прохождения, служебного статуса и социальной защиты государственных служащих. Отдельные нормы, относящиеся ю государственной службе и адресованные служащим, включались в такие нормативные правовые акты, которые по своему основному содержанию регулировали общие вопросы государственного устройства, публично-правового статуса и структуры государственных органов, их компетенции, финансирования, отношений с гражданами и организациями. Такое комплексное регулирование в едином нормативном правовом акте вопросов и государственного управления, и государственной службы широко применялось в законодательной практике, и, думается, было целесообразным и эффективным, поскольку позволяло обеспечить тесную взаимосвязь между функциональными особенностями государственных органов и спецификой профессиональной деятельности служащих этих органов.

В этом плане весьма характерным примером нормативного правового акта, в котором «должностной функционал» гражданского служащего непосредственно увязан с функциями государственного органа, является- должностной регламент. В должностном регламенте, являющемся частью административного регламента государственного органа, наряду с квалификационными требованиями, должностными обязанностями, правами, ответственностью, процедурами служебного взаимодействия, показателями эффективности и результативности труда служащего содержится также перечень государственных услуг, оказываемых гражданам, и организациям. Таким образом, должностной регламент является нормативным правовым актом, в котором в комплексе регулируются «внутренние» и «внешние» отношения гражданской службы.

**2.2 Служебные трудовые правоотношения**

В научной и учебной литературе по трудовому праву трудовые отношения определяются как отношения по участию людей в общественном труде, возникающие в процессе непосредственной общественной трудовой деятельности по поводу приведения в действие способности к труду. Характерными признаками общественных трудовых отношений признаются: возникновение этих отношений в связи с непосредственной деятельностью людей в процессе труда, содержанием которого является создание материальных или духовных благ; включение наемного работника в трудовой коллектив конкретной организации с вытекающим отсюда подчинением его внутреннему трудовому распорядку; возмездный и личный характер труда.

Такого рода отношения не могут не возникать и в процессе осуществления государственной гражданской службы, поскольку ее содержанием является профессиональная трудовая деятельность, то есть разновидность общественного труда, а труд служащих имеет общественный, производительный характер, выполняется по определенной должности гражданской службы, то есть в соответствии с конкретной трудовой функцией. В процессе этого труда, обеспечивается, реализация полномочий государственных органов, вырабатываются различного рода управленческие решения, оказываются государственные услуги, то есть создаются (производятся) определенные блага. Служащие работают в составе коллективов соответствующих государственных органов, подчиняясь действующему в этих органах регламенту и служебному распорядку, получают за свою профессиональную деятельность денежное содержание (вознаграждение). Следовательно, соответствующие отношения, возникающие при применении труда государственных гражданских служащих, по своей природе являются общественными трудовыми отношениями.

Служебные трудовые отношения на государственной: службе тесно связаны с государственно-управленческими отношениями, однако не поглощаются этими отношениями. В отличие от государственно-управленческих отношений, задача которых состоит в опосредовании внешней, «вещественной» стороны государственной службы, служебные трудовые отношения складываются по поводу применения труда служащих, условий и организации их профессиональной деятельности, то есть имеют общественно- трудовую природу.

Содержание служебных трудовых отношений составляют общественно- трудовые права и обязанности, которые в своей основе совпадают с правами и обязанностями, установленными для сторон трудовых отношений законодательством о труде. Основные права и обязанности работника, установленные статьей 21 Трудового кодекса Российской Федерации, распространяются в полной мере и на гражданских служащих. Как и все работники, они имеют право на заключение, изменение и расторжение служебного контракта (соглашения о применении труда) в порядке и на условиях, которые установлены законами; на предоставление работы, обусловленной этим соглашением; на рабочее (служебное) место, соответствующее условиям, предусмотренное государственными стандартами организации и безопасности труда; на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы; на полную и достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем (служебном) месте.

В законодательстве о гражданской службе закреплен ряд социально-трудовых прав служащих, которые хотя и сформулированы несколько иначе, тем не менее по своему содержанию совпадают с общими правами работников. Это, в частности, право на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими права и обязанности служащего по занимаемой должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности служебной деятельности и условиями служебного роста, являющееся по существу правом работника на информацию об условиях труда; право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, право на получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, представляющие собой модификацию права работника на рабочее место, обеспеченное нормальными условиями труда. Право служащего на доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации, право на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями созвучны общему праву работника на предоставление ему соответствующих условий для исполнения трудовых обязанностей, обусловленных содержанием трудовой функции.

Трудовой характер имеют закрепленные в статье 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» права гражданских служащих на отдых и оплату труда, на защиту своих персональных данных, на должностной рост, на профессиональную подготовку, повышение квалификации и стажировку, на членство в профессиональном союзе, на рассмотрение индивидуальных служебных споров.

Работники имеют право на труд, отвечающий требованиям безопасности и гигиены, на возмещение вреда, причиненного в связи с исполнением трудовых обязанностей, на обязательное социальное страхование. На гражданской службе гарантируются условия работы, обеспечивающие эффективное и безопасное исполнение служащим должностных обязанностей, медицинское обслуживание, обязательное государственное социальное страхование служащего на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы.

Трудовым кодексом Российской Федерации закреплено право работника на участие в управлении организацией, установлены формы реализации этого права. В статье 53 Трудового кодекса предусмотрено, что участие работников в управлении организацией осуществляется в рамках отношений социального партнерства, а также посредством получения работниками от работодателя информации по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы, обсуждения с работодателем вопросов, касающихся работы организации, внесения предложений по ее совершенствованию.

На гражданской службе также возможно существование отношений социального партнерства, для служащих закреплены право на получение информации, касающейся их деятельности, право на внесение предложений по совершенствованию деятельности государственных органов.

Работники имеют право на защиту своих трудовых прав, свобод и законных интересов всеми не запрещенными законом способами. Согласно статье 352 Трудового кодекса Российской Федерации, основными способами защиты трудовых прав и законных интересов работников являются государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства; защита трудовых прав работников профессиональными союзами; самозащита работниками трудовых прав.

На гражданской службе осуществляется государственный надзор, вневедомственный и внутриведомственный контроль за соблюдением законодательства о государственной службе. Служащему предоставлена возможность для защиты своих прав, опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство, требовать проведения служебного расследования.

К служебным трудовым относятся те права, обязанности и ограничения, которые касаются непосредственно трудовой деятельности служащего, определяются его трудовой функцией, выполняемой в коллективе конкретного государственного органа. К служебным трудовым следует отнести и такие права, как право на должностной рост, на продвижение по службе с учетом результатов и стажа работы, уровня квалификации, право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, поскольку посредством использования этих прав обеспечивается реализация права на труд в системе государственной службы.

Согласно Трудовому Кодексу Российской Федерации, работник обязан добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, соблюдать трудовую дисциплину, правила внутреннего трудового распорядка, выполнять нормы труда и требования по охране труда и технике безопасности, сохранять имущество работодателя. Аналогичные обязанности имеют и гражданские служащие, которые должны добросовестно исполнять свои обязанности в соответствии с должностным регламентом и служебным контрактом, исполнять поручения руководителей, соблюдать служебный распорядок, порядок работы со служебной информацией, поддерживать необходимый уровень квалификации.

Имея природу и основные признаки общественных трудовых отношений, служебные трудовые отношения в то же время обладают рядом характерных особенностей. Эти особенности присущи всем элементам рассматриваемых правоотношений: содержанию, субъектному составу, основаниям возникновения, изменения и прекращения.

Содержанием трудового отношения является трудовая функция, - работа по определенной специальности, квалификации или должности. Трудовые отношения возникают между работником и работодателем на основании трудового договора. Сторонами трудовых отношений являются работник и работодатель. Работником является любое физическое лицо, заключившее соглашение с работодателем о личном и возмездном выполнении работы по определенной трудовой функции. В качестве работодателя может выступать физическое лицо либо юридическое лицо (организация), иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры.

Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» использовалась именно эта, предусмотренная трудовым законодательством «принципиальная схема» регулирования трудовых отношений. Гражданин поступал на государственную службу на условиях трудового договора, заключаемого с соответствующим государственным органом, являвшимся для него работодателем. Заключение трудового договора, поступление на службу оформлялись приказом по государственному органу о назначении на должность государственной службы.

Такой порядок возникновения служебных трудовых отношений на основании трудового договора в результате назначения на должность полностью корреспондировал статьям 16, 19 Трудового кодекса Российской Федерации.

На государственных служащих распространялось законодательство о труде с особенностями, установленными Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». В частности, предусматривалось, что поступлению на государственную службу в ряде случаев должна предшествовать процедура конкурсного отбора, граждане, поступающие на государственную службу, обязаны представить сведения о доходах и имуществе, дать обязательство хранить государственную тайну, если государственная служба будет связана с работой со сведениями, составляющими государственную тайну. При прохождении службы предусматривалась периодическая аттестация служащих, для них был установлен ряд ограничений и запретов, и вместе с тем дополнительные социальные гарантии и трудовые льготы. Государственные служащие несли обычную дисциплинарную и материальную ответственность по нормам трудового права. Трудовые отношения на государственной службе прекращались как по основаниям, предусмотренным законодательством о труде, так и по дополнительным основаниям, установленным законодательством о государственной службе.

Таким образом, по Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» служебные трудовые отношения имели традиционный для трудоправового регулирования субъектный состав, строились на основе трудового договора, однако с той особенностью, что заключался этот договор на основании сложного «набора» юридических фактов, элементами которого являлись конкурс, допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, проверка сведений об имущественном положении. Условия труда на государственной службе имели существенные особенности, однако эти особенности не затрагивали основы, «ядра» предмета правового регулирования, - трудовых отношений, их правовой формы, оснований возникновения, изменения и прекращения, субъектного состава.

Между служебными контрактами, применяемыми в системе государственной службы, и трудовым договором имеются существенные различия, которые, в частности, касаются их содержания, субъектного состава, сроков и порядка заключения, изменения, оснований и порядка расторжения. Вместе с тем неверным будет игнорировать их общую социально-правовую природу, которая заключается в том, что и служебный контракт, и трудовой договор в широком смысле представляют собой индивидуальные соглашения о труде.

Трудовой договор есть соглашение между работником и работодателем о выполнении работы по конкретной трудовой функции с соблюдением определенных условий труда и внутреннего трудового распорядка. Существо контракта о службе также состоит в соглашении о личном исполнении гражданином обязанностей по конкретной должности государственной службы в соответствии с должностным регламентом, соблюдением определенных условий службы и служебного распорядка. Работающие по трудовому договору исполняют под руководством работодателя и его администрации определенные трудовые действия, получая взамен материальные блага. Работодатель использует труд наемных работников для реализации своих интересов, организует и оплачивает этот труд. Гражданские служащие, выступая стороной не трудового договора, а служебного контракта, тем не менее, осуществляют функции, в общем аналогичные функциям наемных работников: исполняют служебные обязанности по определенным должностям, получая за это денежное вознаграждение (содержание), то есть выполняют личным трудом за соответствующую оплату конкретную работу (службу). Посредством профессиональной деятельности служащих обеспечивается исполнение полномочий государства, его органов и должностных лиц, следовательно, их деятельность используется государством для реализации своих функций, практического осуществления компетенции государственных органов, то есть носит отчуждаемый, несамостоятельный, иначе говоря - наемный характер.

Содержание и трудового договора, и служебного контракта составляют права и обязанности сторон трудового (служебно-трудового) характера. Существенные условия служебного контракта, перечисленные в статье 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» (наименование должности с указанием подразделения государственного органа, дата начала исполнения обязанностей, права и обязанности служащего и представителя нанимателя, условия службы и режим служебного времени и времени отдыха, условия оплаты труда и т.д.) в основном совпадают с обязательными условиями трудового договора. Так же как и в трудовой договор, в служебный контракт по соглашению сторон могут включаться дополнительные условия, не ухудшающие положение служащего по сравнению с законодательством. Условия контракта и трудового договора могут быть изменены только по взаимному согласию сторон и в письменной форме. И трудовые договоры, и служебные контракты могут заключаться как на неопределенный, так и на определенный срок (до пяти лет), при этом случаи, когда заключается срочный служебный контракт и срочный трудовой договор, в своей существенной части совпадают. Трудовой договор и служебный контракт имеют общую типологию оснований их расторжения. И трудовое законодательство, и законодательство о гражданской службе запрещает требовать исполнения обязанностей, не предусмотренных трудовым договором или служебным контрактом.

Различия же между трудовым договором и служебным контрактом просматриваются в некоторых особенностях, касающихся их сторон, порядка заключения, перечня лиц, с которыми может заключаться срочный контракт, содержания дополнительных условий и оснований прекращения контракта. В частности, служебный контракт заключается на основе акта о назначении на должность гражданской службы, его сторонами являются гражданин, реализовавший право доступа к государственной службе, и представитель государственного нанимателя, в роли которого выступает уполномоченное должностное лицо - руководитель государственного органа, лицо, занимающее государственную должность, или их представители. Помимо общих с заключением срочного трудового договора случаев, срочный служебный контракт заключается для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)» [32, с.57].

На наш взгляд, правильной будет такая точка зрения, и служебный контракт следует охарактеризовать в качестве самостоятельного вида договора о труде (службе), который заключается между уполномоченным должностным лицом и гражданином, поступающим на гражданскую службу или находящимся на этой службе в случаях, на условиях и в порядке, установленных законодательством о государственной гражданской службе. Основное отличие контракта от трудового договора видится не в особенностях его правового регулирования. Напротив, в нормах, регулирующих содержание, сроки действия, порядок заключения и расторжения служебного контракта и трудового договора больше сходства, чем различий. То обстоятельство, что нормы трудового права выполняют как бы «донорские» функции, свидетельствует о «генетическом родстве», принципиальной совместимости трудовых и служебных трудовых отношений.

Однако служебный контракт является такой разновидностью договора о труде, которая специально выделена законодателем в качестве правовой формы использования труда в системе государственной службы и полностью регулируется не трудовым законодательством, а законодательством о гражданской службе. По мнению С.Ю. Головиной, использование термина «контракт» для особого рода трудовых соглашений со специфическими условиями, заключаемых с отдельными категориями работников (в частности, управленческим персоналом) не только обоснованно, но и необходимо для отличия его от обычного трудового договора.

При регулировании служебных трудовых отношений на государственной службе применяются методы преимущественно не диспозитивного, а властно обязывающего характера, не локального, а централизованного регулирования. Как правильно отмечает Л.А. Сыроватская, это не изменяет трудовой сущности данных отношений, поскольку соподчиненность субъектов, когда один наделен властью давать предписания, а другой обязан их выполнять, является общим признаком любого трудового отношения. Продолжая эту мысль, следует подчеркнуть, что использование в системе государственной службы особых правовых форм привлечения к профессиональной служебной деятельности не изменяет ее общественно-трудового характера. В то же время нельзя отрицать, что это свидетельствует о все более усиливающемся своеобразии служебных трудовых отношений на государственной гражданской службе, возрастании степени их обособления от «общих» трудовых отношений.

Заключая трудовой договор, гражданин реализует способность к труду, становясь экономически и организационно зависимым наемным работником: Поступая на государственную службу, заключая служебный контракт и приобретая статус гражданского служащего, гражданин реализует и право равного доступа к государственной службе, и право на труд. Поэтому условия и порядок поступления на гражданскую службу и заключения служебного контракта по некоторым параметрам отличаются от условий и порядка заключения трудового договора. Для трудоустройства на гражданскую службу установлен ряд специальных требований (условий реализации права равного доступа к государственной службе и права на труд), касающихся наличия гражданства, возраста, владения государственным языком, уровня образования, стажа, профессиональных знаний и навыков.

Для приобретения статуса работника достаточно заключить трудовой договор, на основании которого издается приказ (распоряжение) работодателя, оформляющий прием на работу. Приобретение статуса гражданского служащего связывается с несколькими последовательно следующими друг за другом юридическими фактами: вначале производится конкурсный отбор претендента на вакантную должность или на включение в кадровый резерв, затем издается правовой акт государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы, после чего на его основе заключается служебный контракт. Юридическое значение правового акта государственного органа, на основе которого заключается служебный контракт, состоит в допуске гражданина, соответствующего законодательно установленным требованиям и прошедшего конкурсный отбор, к государственной службе. Значение же служебного контракта видится в ином - в обеспечении на государственной службе принципов свободы и добровольности труда, соблюдении договорных начал привлечения к служебной деятельности, конкретизации условий службы.

Отсюда следует, что нарушение условий и процедуры допуска к государственной службе (прием на службу лиц, не отвечающих установленным требованиям, несоблюдение порядка конкурсного отбора, отсутствие акта о назначении на должность) должно квалифицироваться как нарушение обязательных правил при заключении служебного контракта и служить основанием для его прекращения. Соответствующие дополнения необходимо включить в статью 40 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ».

Общность служебных трудовых правоотношений и трудовых отношений, участниками которых являются обычные работники, определяется их единой общественно-трудовой природой и сходством содержания. Анализируя особенности служебных трудовых правоотношений в сравнении с общими трудовыми отношениями, можно выделить их следующие отличительные черты:

служебные трудовые правоотношения возникают по поводу и в связи с осуществлением профессиональной служебной деятельности граждан по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, т.е. ограничены государственно-служебной сферой;

трудовая функция государственного служащего состоит в исполнении обязанностей по должности государственной службы, которая учреждается для обеспечения исполнения полномочий государственного органа или лица, занимающего государственную должность, относится к определенному виду, категории и группе должностей и включается в Реестр должностей государственной службы;

основанием возникновения служебных трудовых правоотношений является особый вид договора о труде, - служебный контракт, заключаемый в порядке и на условиях, установленных законодательством о государственной гражданской службе;

субъектом служебных трудовых правоотношений является государственный гражданский служащий - гражданин, допущенный в установленном законом порядке к замещению должности государственной гражданской службы, взявший на себя обязательства по ее прохождению, заключивший служебный контракт и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств соответствующего бюджета. Правовое положение (статус) государственного служащего устанавливается федеральным законом о виде государственной службы и включает как права и обязанности социально-трудового характера, так и ограничения, обязательства, запреты, правила служебного поведения, ответственность;

другим участником (стороной) служебных трудовых правоотношений признается представитель нанимателя - руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо их представитель, осуществляющие полномочия от имени государственного нанимателя - Российской Федерации или соответствующего субъекта Российской Федерации;

содержание, порядок и условия возникновения, изменения и прекращения служебных трудовых правоотношений регулируются законодательством о государственной гражданской службе. Трудовое законодательство применяется к регулированию данных отношений в случаях, когда соответствующие вопросы не урегулированы законодательством о гражданской службе.

гражданский правовой должностной служебный

**3. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В связи с произошедшим реформированием законодательства о государственной службе многие выводы и предложения утратили актуальность или нуждаются в существенной корректировке. С началом реализации федеральной программы реформирования государственной службы, принятием Федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» законодательство о государственной службе российских регионов вступило в новую фазу своего развития, в ходе которой произошли не отдельные косметические улучшения или поправки, а коренной пересмотр самой концепции региональной государственной службы и регулирующих ее нормативных правовых актов.

Особенностью регионального законодательства о государственной службе является то, что при его формировании принципиально изменялись подходы к пониманию государственной службы субъектов РФ и к распределению компетенции между федерацией и ее субъектами по ее регулированию. Региональная государственная служба стала своеобразным «плавающим» предметом, относящимся то к исключительному ведению субъектов РФ, то к их совместному с Российской Федерацией ведению [82, с.97].

Первоначально федеральная и региональная государственная служба по существу рассматривались как два различных предмета ведения, разделенных соответственно между Российской Федерацией и ее субъектами. В политико-правовом отношении такая позиция была созвучна проходившему в тот период «параду суверенитетов» субъектов РФ, претендовавших на «свою» государственную службу как один из атрибутов государственности.

В качестве конституционно-правового основания данной конструкции явились положения Конституции РФ, истолкованные следующим образом: поскольку в исключительном ведении Российской Федерации находится только федеральная государственная служба (пункт «т» части 1 статьи 71), а в предметах совместного ведения (статья 72 Конституции РФ), государственная служба субъектов РФ не значится, в силу статьи 76 Конституции РФ она полностью находится в ведении субъектов РФ.

Ряд субъектов РФ воспроизвели эту конструкцию «раздельных предметов ведения» в своих конституциях (уставах) и стали последовательно развивать в текущем законодательстве.

В Федеральном законе от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» подход к государственной службе как предмету ведения существенно изменился. Федеральная государственная служба и государственная служба субъектов РФ рассматривались в данном Федеральном законе уже не как автономные институты, а в контексте более общего понятия - государственной службы Российской Федерации, которая включает федеральную государственную службу, находящуюся в ведении РФ, и государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении. Разграничение полномочий в сфере государственной службы между Российской Федерацией и ее субъектами стало производиться уже на основе иного прочтения конституционных норм, согласно которому государственная служба в целом не образует самостоятельного конституционного предмета ведения, а полномочия по ее регулированию проистекают из других, «смежных» областей. Так, в соответствии со статьями 55 (часть 3), 71, 72 (пункт «к») Конституции РФ, общие принципы организации органов государственной власти, трудовое и административное законодательство относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ; регулирование прав и свобод человека и гражданина и их ограничение являются прерогативой федерального законодателя.

Отсюда следовал вывод, что государственная служба должна быть отнесена к совместному ведению, поскольку она тесно связана с организацией системы государственных органов, а в Российской Конституции законодательство о государственной службе не упоминается, и ее регулирование производится нормами трудового и административного законодательства. В то же время регулирование прав, обязанностей и ограничений государственных служащих, а также федеральная государственная служба относятся к исключительному ведению Российской Федерации.

С принятием Федеральных законов «О системе государственной службы РФ» и «О государственной гражданской службе РФ» подход к распределению компетенции между федерацией и ее субъектами относительно региональной государственной службы вновь был изменен. Центральная идея концепции реформирования государственной службы заключалась в создании единой системы государственной службы, усилении унификации ее организации и правового регулирования. Генеральное направление внутренней дифференциации системы государственной службы связывалось с подразделением ее на виды (военную, правоохранительную, гражданскую), а не на федеральный и региональный уровни. Государственной службе субъектов РФ отводилась роль не более чем подвида, территориального компонента гражданской службы, - одного из видов единой системы государственной службы Российской Федерации.

Федеральным законом «О системе государственной службы РФ» было произведено разделение предмета ведения государственной службы на две части: правовое регулирование и организацию. В отличие от других предметов ведения (таких, например, как трудовое, административное законодательство), государственная служба включает не только правотворческие полномочия (нормативное правовое регулирование), но и полномочия по практической организации службы и управлению ею (определение структуры и штатов государственных органов, их материально-техническое обеспечение и финансирование, подбор, расстановка и управление кадрами государственных служащих) [57, с.141].

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - к ведению субъекта Российской Федерации.

В сфере правового регулирования и организации региональной государственной службы произошло перераспределение компетенции в пользу федерального центра: ряд существенных полномочий, которые ранее осуществляли субъекты РФ, теперь были закреплены за органами государственной власти РФ.

Так, исключительно на федеральном уровне устанавливаются: общая классификация должностей и классных чинов гражданской службы, которым должны соответствовать должности и классные чины гражданской службы субъектов Российской Федерации;

правовое положение (статус) государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, запреты, обязательства, требования к служебному поведению;

порядок поступления на государственную службу и проведения конкурса; условия служебных контрактов, сроки и порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия;

предельный возраст пребывания на государственной службе; правила обработки, хранения и передачи персональных данных гражданских служащих, порядок ведения Сводного реестра гражданских служащих;

общие условия прохождения гражданской службы, порядок проведения аттестации, сдачи квалификационного экзамена, присвоения и сохранения классных чинов;

структура и виды денежного содержания, размеры надбавки за выслугу лет, общие правила формирования фонда оплаты труда;

виды государственных гарантий на гражданской службе; правила исчисления стажа гражданской службы;

виды поощрений и дисциплинарных взысканий, порядок их наложения;

общие условия профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих;

ответственность за нарушение законодательства о государственной гражданской службе;

порядок разрешения конфликта интересов и рассмотрения индивидуальных служебных споров.

По содержанию все полномочия субъектов РФ в сфере правового регулирования и организации региональной государственной службы можно подразделить на три группы. К первой группе относятся полномочия по регулированию отдельных вопросов организации и прохождения государственной службы в субъекте РФ. Законодательством субъектов РФ учреждаются должности гражданской службы субъекта РФ, устанавливаются квалификационные требования к стажу или опыту работы по специальности, утверждается Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ, определяются порядок присвоения классных чинов государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации государственным служащим, занимающим высшие и главные должности [32, с.57].

Во вторую группу входят полномочия по регулированию социально- экономических условий труда (службы). Субъекты Российской Федерации устанавливают размеры должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих, определяют порядок их индексации, порядок формирования фонда оплаты труда, утверждают перечень должностей, по которым предусмотрен особый порядок оплаты труда. Законодательством субъектов могут регулироваться порядок и условия предоставления гражданским служащим дополнительного отпуска за ненормированный рабочий день, размеры единовременных выплат и поощрений, порядок и условия командирования служащих, возмещения им дополнительных расходов в связи с переездом, случаи, порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию, условия транспортного обслуживания, выдачи единовременной субсидии на приобретение жилой площади.

Третью, наиболее обширную группу образуют полномочия организационно-распорядительного и финансово-хозяйственного характера, связанные с определением структуры органов, где предусматривается региональная гражданская служба, с ее управлением и развитием, финансированием и материально-техническим обеспечением. Субъекты РФ устанавливают общий контингент служащих, учреждают должности государственной гражданской службы, производят их распределение по группам и (или) категориям, создают кадровый резерв и обеспечивают его эффективное использование, организуют подбор, расстановку, ротацию, учет кадров гражданских служащих, их профессиональное обучение. В их полномочиях находится также учреждение органов управления гражданской службой, координация кадровой политики государственных органов, вневедомственный контроль за соблюдением законодательства о государственной службе; разработка и реализация региональных программ реформирования и развития государственной службы.

В сравнении с теми полномочиями, которые имели субъекты РФ в дореформенный период, сфера их нормотворческой деятельности заметно сократилась. Если ранее субъекты РФ фактически самостоятельно регулировали условия и порядок проведения конкурса, аттестации, исчисления стажа государственной службы, пенсионного обеспечения служащих, вправе были устанавливать дополнительные социальные гарантии, льготы и поощрения, то теперь соответствующие полномочия либо полностью исключены из их компетенции, либо существенно урезаны. Так, условия и порядок проведения конкурса и аттестации, правила исчисления стажа государственной службы, порядок ведения личных дел и реестров гражданских служащих регулируются уже не законодательством субъектов РФ, а Указами Президента РФ. Государственное пенсионное обеспечение граждан, проходивших государственную службу, и членов их семей должно будет производиться в порядке и на условиях, установленных федеральным законом.

Имеющиеся у субъектов РФ полномочия в сфере регулирования региональной государственной службы по своему характеру все более становятся вторичными, производными. Как правило, эти полномочия могут реализовываться лишь на основании или с учетом норм федерального законодательства, а поэтому само региональное регулирование не может быть опережающим, а должно иметь только дополняющий и последующий характер. Например, Реестр должностей гражданской службы субъекта РФ должен соответствовать не только общей классификации должностей гражданской службы, но также и структуре государственных органов, наименованиям, категориям и группам должностей, установленных Реестром должностей федеральной гражданской службы.

В отличие от федеральной государственной службы, многие аспекты которой регулировались Указами Президента РФ, субъектами РФ была создана обширная база законодательных актов. В этом плане можно было говорить об опережающем законодательном регулировании государственной службы на уровне субъектов РФ. По новому федеральному законодательству о гражданской службе ряд полномочий, которые требовали для своей реализации исключительно законодательного регулирования (утверждение реестров должностей, определение размеров денежного содержания, предоставление дополнительных отпусков и других социальных гарантий), теперь могут осуществляться и на подзаконном уровне.

В дореформенный период сложился сравнительно мягкий режим совместного ведения, при котором на федеральном уровне реализовывались только рамочные полномочия: устанавливались основы правового регулирования, принципы, гарантии прав граждан, определялись общие направления совместной законодательной деятельности Российской Федерации и субъектов РФ и принимались федеральные нормативные правовые акты, направленные на реализацию полномочий РФ по регулированию только федеральной государственной службы. У субъектов Российской Федерации имелись достаточно широкие полномочия по самостоятельному регулированию региональной государственной службы, формированию своей, относительно автономной системы законодательных и иных нормативных правовых актов, в том числе в порядке опережающего регулирования.

Сегодня режим совместного ведения стал значительно более жестким - субъекты РФ вправе реализовывать только те полномочия, перечень которых исчерпывающе указывается в федеральном законе. В исследованиях по конституционному праву отмечается, что такой способ регулирования предметов совместного ведения, когда все существенные вопросы регулируются федерацией, при этом на региональный уровень делегируются лишь отдельные полномочия по усмотрению федерального центра, получает широкое распространение. Очевидно, что и в области правового регулирования региональной гражданской службы сконструирована такая же модель разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ.

Результатом прошедшей реформы государственной службы стало кардинальное обновление законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ. Сегодня уже можно обобщить опыт законотворческой деятельности регионов, обозначить некоторые проблемы и предложить возможные пути их решения.

Новые законы о государственной гражданской службе приняты во всех регионах. При этом в законотворческой практике обозначилось несколько различных подходов к содержанию базовых региональных законов о гражданской службе. В одних субъектах РФ эти законы принимаются в виде объемных документов, своего рода сборников, в которых консолидированы нормы федерального и регионального законодательства. В значительной части они попросту дублируют Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ». Несмотря на большой массив правовых норм, их действительный регулятивный потенциал невелик. К тому же нередко нормы федерального законодательства воспроизводятся с неточностями, искажениями, региональный законодатель словно бы стремится создать «улучшенную местную редакцию» федерального закона, действующую в отдельно взятом субъекте РФ.

Другие регионы предпочли не заниматься переписыванием федерального закона, а сосредоточились на регулировании только тех вопросов, которые действительно находятся в их компетенции. Само наименование их законов: «О некоторых вопросах гражданской службы» (Республики Коми, Тыва, Вологодская, Иркутская, Новгородская области, Ставропольский край, Еврейская АО), «О регулировании отношений в области гражданской службы» (Республика Марий-Эл), «Об особенностях гражданской службы» (Красноярский край, Свердловская область), «Об организации гражданской службы» (Тамбовская, Сахалинская области) указывает на то, что они не претендуют на роль всеобъемлющего регулятора региональной гражданской службы. В Законе Красноярского края прямо указывается исчерпывающий перечень вопросов, которые он регулирует: порядок присвоения классных чинов, квалификационные требования к стажу, порядок ведения Реестра гражданских служащих, условия предоставления им дополнительных гарантий, а также правила исчисления сохраняемого денежного содержания. Законы Республики Марий-Эл, Тамбовской, и Сахалинской областей регулируют только вопросы организации гражданской службы.

Думается, что наиболее предпочтительно принятие компактных законов, в которых содержатся конкретные правовые нормы. Ранее государственная служба субъектов. РФ относилась к их ведению, и федеральным законом устанавливались только ее правовые основы, что подразумевало широкую самостоятельность субъектов РФ в ее регулировании. Некоторые авторы даже предлагали принять во всех субъектах РФ кодексы государственной службы. Теперь же правовое регулирование региональной гражданской службы отнесено к совместному ведению РФ и ее субъектов, причем на федеральном уровне сконцентрированы наиболее ключевые вопросы: общая классификация должностей и классных чинов, правовой статус служащих, порядок проведения конкурса, аттестации, сдачи квалификационных экзаменов, условия служебных контрактов, порядок их заключения и основания прекращения, правила исчисления стажа гражданской службы, разрешения конфликта интересов и рассмотрения служебных споров. На долю же субъектов РФ оставлены только ряд вполне конкретных полномочий, регулировать которые уместнее в конкретных законах и на подзаконном уровне.

Вряд ли целесообразно и принятие единого законодательного акта (тем более называемого Кодексом) о лицах, замещающих государственные должности и о гражданской службе, как это сделано в Омской области. В российской правовой системе сформировались раздельные блоки законодательства о лицах, замещающих государственные должности, о государственной гражданской и о муниципальной службе, и лишь в теории государственного управления и юридической науке соответствующие виды деятельности объединяются понятием публичной службы. Укрепление взаимосвязи между видами публичной службы, безусловно, необходимо, но делать это следует не на региональном, а на общегосударственном уровне (в частности, приняв Федеральный закон о статусе лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ). Кроме того, унификация правового регулирования не должна заключаться в прямом заимствовании правовых норм. Весьма сомнительными представляются положения Кодекса о государственных должностях и государственной гражданской службе Омской области о заключении контрактов (очевидно, по аналогии со служебными контрактами на гражданской службе) с депутатами, членами Правительства и другими лицами, замещающими государственные должности.

На основе анализа имеющихся у субъектов РФ правотворческих полномочий и с учетом законодательной практики можно предложить следующую общую схему регионального законодательства о гражданской службе:

базовый закон субъекта РФ о государственной гражданской службе, в котором могут быть урегулированы следующие вопросы:

распределена компетенция между представительным (законодательным) органом и высшим должностным лицом субъекта РФ в сфере регулирования и организации гражданской службы;

определен состав законодательства о гражданской службе субъекта РФ (указаны законы и иные нормативные правовые акты, которые будут приняты в развитие базового закона по отдельным аспектам организации и прохождения службы);

уточнен порядок учреждения должностей гражданской службы субъекта РФ;

определены должностные лица, которые выполняют функции представителей нанимателя;

установлен перечень должностей гражданской службы категории «руководители», замещаемых на определенный срок полномочий;

закреплены виды дополнительных государственных гарантий и основные условия их предоставления служащим;

определен статус и компетенция органа по управлению государственной службой.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принимаемые в развитие базового закона по отдельным аспектам организации и прохождения гражданской службы: реестры должностей гражданской службы, законы и иные нормативные акты о квалификационных требованиях к должностям, о кадровом процессе и кадровом резерве, о порядке присвоения и сохранения классных чинов, о порядке командирования служащих, об отпусках, об оплате труда служащих.

Некоторые субъекты РФ регулируют своими законами даже такие вопросы, которые могли быть решены на подзаконном уровне. Так, в Пермском крае имеется закон о заключении договоров на профессиональную подготовку кадров для гражданской службы, в Вологодской области - отдельный закон о гарантиях служащим при переезде в другую местность, в Томской области, - закон об улучшении жилищных условий служащих, в Магаданской области - законы о командировании служащих и об учреждении должностей гражданской службы, в Санкт-Петербурге - законы о служебных командировках, транспортном обслуживании, о гарантиях деятельности лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы, о соотнесении должностей и должностных окладов, по которым устанавливается доплата к пенсии бывшим служащим.

Своеобразный путь на переходный период выбрал законодатель Челябинской области: долгое время (до марта 2007 года) не принимал нового закона о гражданской службе, признав утратившим силу большую часть дореформенного закона о государственной службе, в результате чего он по существу превратился в закон о социальных гарантиях для служащих области. В Свердловской области вместе с принятием закона об особенностях гражданской службы сохранено действие прежнего закона о государственной службе в части пенсионного обеспечения.

Обновление законодательства субъектов РФ о гражданской службе было связано с процессами редактирования и отмены устаревших нормативных правовых актов. При этом, однако, не всегда выдерживалась необходимая последовательность, соблюдались границы компетенции между РФ и ее субъектами. Так, порядок проведения конкурса, аттестации, правила работы с персональными данными и ведения личных дел для всех гражданских служащих регулируются Указами Президента РФ, принятия же региональных нормативных правовых актов по данной тематике не требуется. Несмотря на это, в Брянской области были утверждены положения о конкурсе и аттестации служащих, в Пензенской и Камчатской областях - положения о персональных данных и личных делах служащих.

До сих пор не принят ряд федеральных нормативных правовых актов по отдельным аспектам гражданской службы. Отсутствуют федеральные законы о медицинском страховании и пенсионном обеспечении служащих и членов их семей, не приняты нормативные правовые акты о соотношении классных чинов, о порядке исчисления стажа службы, о дополнительном профессиональном образовании служащих. В таких условиях субъекты РФ вынуждены, чтобы не допустить пробелов в правовом регулировании и обеспечить права служащих, сохранять действие своего законодательства, хотя регулирование соответствующих вопросов сегодня находится вне их компетенции.

Организация гражданской службы регионов отнесена к их ведению. Субъекты РФ самостоятельно определяют структуру и штаты своих государственных органов, осуществляют их материально-техническое обеспечение и финансирование, производят подбор, расстановку кадров служащих, управление их деятельностью. Для этого они должны решить ряд важных организационно-правовых вопросов, связанных с определением должностных лиц, которые являются представителями нанимателя, уточнением порядка учреждения должностей гражданской службы, проведением квалификационных экзаменов и аттестаций, присвоением классных чинов. Необходимо установить порядок и сроки перехода на новые условия оплаты труда, пересмотреть условия медицинского и социально-бытового обслуживания и т.д.

В законодательстве субъектов РФ, как правило, указывается, что представителем нанимателя для служащих органов исполнительной власти является высшее должностное лицо региона (Губернатор, Глава администрации), для служащих Законодательного Собрания - его Председатель, для других служащих - руководитель соответствующего государственного органа. В г. Москве представителем нанимателя для служащих Законодательного Собрания является руководитель его аппарата. Представитель нанимателя может делегировать свои полномочия полностью или частично другому должностному лицу (своему заместителю, руководителю аппарата, подразделения государственной службы и кадров) путем издания соответствующего правового акта. Так, в Ленинградской области отдельные функции представителя нанимателя делегированы Вице-Губернатору, в Красноярском крае - заместителю Губернатора.

По-разному региональные законодатели подходят к вопросам о порядке учреждения должностей и ведения реестра должностей гражданской службы, присвоения классных чинов. В Ульяновской области должности учреждаются Законом о реестре, в Республике Мордовия - Главой Республики. Другие субъекты РФ (Республика Марий Эл, Магаданская, Новосибирская, Омская, Орловская, Свердловская, Тюменская области) исходят из того, что реестр содержит только перечень унифицированных наименований должностей, классифицированных по государственным органам, категориям и группам, сами же должности учреждаются иными законами или нормативными правовыми актами. Думается, это правильно - в современном понимании реестр должностей приобретает скорее сводно-классификационное, справочно-информационное, а не учредительное значение, поэтому уместнее поручить его оперативное ведение главе исполнительной власти региона.

Подробно расписаны порядок учреждения должностей и ведения их реестра в Законе «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области». В нормативных правовых актах, которыми учреждаются эти должности, должны указываться наименование государственного органа и учреждаемой должности, а также ее категория, группа и срок замещения.

Одной из наиболее: актуальных организационно-кадровых проблем является внедрение на государственной гражданской службе эффективных кадровых технологий и современных методов кадровой работы, таких; как стратегическое планирование устойчивого карьерного роста, ротация; служащих, кадровый резерв.

В Послании; Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года, подчеркивается,, что сегодняшней России и ее будущей инновационной экономике, государственной службе, системе управления; и социальных услуг нужна новая система формирования, кадрового резерва- которая позволит привлечь; в органы государственного управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей: При Президенте РФ образована специальная комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров. Президентские инициативы нашли отклик и в, субъектах РФ, и в муниципальных образованиях, где проводится организационная работа по формированию региональных и муниципальных резервов управленческих кадров.

Формирование кадрового состава государственной службы на основе кадрового резерва было предусмотрено еще в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации». Ряд принципиальных положений, касающихся кадрового резерва, содержит и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Этими законами установлены виды кадрового резерва: федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации, Сводный кадровый резерв Российской Федерации, определены его цели, основные условия формирования и использования.

В региональных и ведомственных нормативных правовых актах также присутствует различное понимание кадрового резерва, резерва управленческих кадров. В одних случаях кадровый резерв понимается как список (группа) лиц, прошедших процедуру отбора (Амурская, Ленинградская, Мурманская области), в других как сводный перечень должностей и отобранных на конкурсной основе лиц, отвечающих установленным квалификационным и иным требованиям к этим должностям и способных по своим деловым и личностным качествам осуществлять профессиональную деятельность по замещаемой должности (Орловская, Свердловская области), в третьих - как специально сформированный кадровый запас (Тюменская область). В ряде субъектов РФ принимаются специальные программы формирования и подготовки резерва управленческих кадров (Республики Алтай, Бурятия, Коми, Хакасия, г. Москва, Алтайский, Приморский край, Амурская, Калининградская, Новосибирская, Московская, Самарская, Кемеровская, Смоленская, Челябинская области). Некоторые регионы, следуя примеру федеральных органов государственной власти, ограничились созданием комиссии по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, утверждением ее состава и положения о ней (Республика Башкортостан, Чувашская республика,

Архангельская, Пензенская, Рязанская, Ульяновская, Ярославская области, Красноярский, Хабаровский край). Другие субъекты РФ приняли целый «пакет» нормативных правовых актов, в которых урегулировали и порядок формирования, подготовки, использования резерва управленческих кадров, и порядок создания и деятельности соответствующей комиссии (Калининградская, Калужская, Ленинградская, Тюменская области). В Орловской и Челябинской областях, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономном округах приняты специальные Законы о резерве управленческих кадров, в которых дается развернутое регулирование понятия, структуры, порядка формирования, ведения и подготовки резерва управленческих кадров.

В Свердловской области Указами губернатора области утверждены Положения о резерве управленческих кадров, о порядке проведения конкурса на включение в резерв управленческих кадров. В отдельных случаях в одних и тех же нормативных актах субъектов РФ регулируются и вопросы кадрового резерва на гражданской службе, и резерва управленческих кадров.

Различно решаются и такие принципиальные вопросы, как сроки нахождения в кадровом резерве (от 1 года до 5 лет) и основания исключения из него, категории и группы должностей, подлежащих замещению из кадрового резерва, формы и методы работы с резервом. В ряде субъектов РФ (Республике Бурятия, Пермском крае, Вологодской, Мурманской, Саратовской, Тюменской, Челябинской областях) вводятся необоснованные ограничения для включения в кадровый резерв в отношении граждан, не состоящих на гражданской службе, устанавливаются возрастные границы (от 30 до 45 лет), расширяется перечень случаев внеконкурсного зачисления в резерв. В Законе «О резерве управленческих кадров Ямало-Ненецкого автономного округа» сроки нахождения в резерве дифференцированы в зависимости от возраста.

Нам представляется, что нормативные правовые акты о кадровом резерве на гражданской службе и о резерве управленческих кадров регулируют смежные, но все же различающиеся сферы организационно-кадровой деятельности. Между кадровым резервом на гражданской службе и резервом управленческих кадров имеются существенные отличия. Кадровый резерв на гражданской службе, - законодательно установленный способ кадрового отбора, официальный канал поступления на гражданскую службу. Данный вид кадрового резерва ориентирован в основном на внутренний отбор, по большей части в него включаются лица, уже состоящие на гражданской службе. Этот вид резерва предназначен для плановых кадровых замен, должностного роста, обеспечения преемственности кадров гражданской службы (в то числе в связи с включением механизма их ротации), является инструментом планирования служебной карьеры, способом усиления мотивации служащих, а в отдельных случаях (например, при приостановлении служебного контракта), также и социальной защиты.

В отличие от этого, резерв управленческих кадров имеет характер программно-целевого проекта, создается для привлечения наиболее перспективных, профессионально подготовленных кадров топ-менеджмента посредством преимущественно внешнего отбора. В литературе по управлению персоналом кадровые резервы предлагается подразделять на резервы развития, резервы функционирования, резервы на выдвижение, на стратегические, оперативные резервы. С этой точки зрения кадровый резерв на гражданской службе может быть охарактеризован как оперативный резерв функционирования, а резерв управленческих кадров как стратегический резерв развития. Отсюда следует, что кадровый резерв на гражданской службе и резерв управленческих кадров могут совпадать, но только лишь в части наиболее важных и ответственных должностей гражданской службы категории «руководители», резерв по которым формируется на открытой конкурсной основе.

У субъектов РФ остается возможность сохранить в течение неопределенно длительного времени существующую систему оплаты труда и материального стимулирования гражданских служащих. Дело в том, что статьи 50, 51, 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», в которых урегулированы новые условия оплаты труда и денежного поощрения, вступают в силу в отношении гражданских служащих субъектов РФ в порядке, определяемом самими регионами. Это привело к тому, что отдельные финансово благополучные субъекты РФ стремятся законсервировать действующую систему оплаты труда своих служащих до тех пор, пока она остается для них более привлекательной. Так, если подавляющее большинство регионов перешло на новые условия оплаты труда в 2004-2005 годах, то в г. Москве такой переход состоялся только в конце 2006 года, в Красноярском крае, - в 2007 году. В Свердловской области до сих пор действуют прежние условия оплаты труда служащих с периодическим повышением размеров их должностных окладов.

Отдельные субъекты РФ применяют при регулировании условий оплаты труда служащих своеобразные способы. В Республике Карелия, Омской области, а также в Санкт-Петербурге должностные оклады определяются не в твердой сумме, а путем умножения базовой величины на коэффициент кратности. При этом базовая величина определяется либо в твердой сумме, либо на уровне прожиточного минимума.

Существенные региональные различия возникли и в уровне предоставляемых гражданским служащим дополнительных государственных социальных гарантий. К примеру, гражданским служащим г. Москвы предусматривается предоставление обширного перечня дополнительных гарантий за счет бюджета города. Напротив, в связи с дефицитом бюджетных средств предоставление социальных гарантий, как правило, связанных с пенсионным обеспечением, для гражданских служащих целого ряда регионов (Пензенской, Калининградской, Новгородской, Оренбургской, Тюменской, Тульской, Иркутской областей) в различные периоды приостанавливалось. В 2009 году приостановлено действие закона Тюменской области о государственном обязательном страховании гражданских служащих.

По существу, на федеральном уровне проведена только реформа основ правового регулирования гражданской службы в целом. В то же время, установив, что организация гражданской службы субъектов РФ находится в их ведении, а субъекты РФ являются государственными нанимателями «своих» гражданских служащих, федеральные органы государственной власти тем самым как бы заявили, что регионы должны сами заботиться о правовом обеспечении, финансовом, материально-техническом и кадровом развитии «своей» гражданской службы. И каждый субъект РФ проводил реформирование законодательства о гражданской службе по собственному плану, разумению и в свои сроки. Единая координирующая, организующая, методическая роль федерального центра проявлялась крайне слабо.

Многие мероприятия Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации» - такие, как совершенствование финансово-экономического обеспечения, оптимизация численности, улучшение кадрового состава и повышение профессионального уровня служащих, создание материальных стимулов, организационно-технических условий для эффективного исполнения ими служебных обязанностей были ориентированы только на федеральную гражданскую службу. Субъекты РФ должны принимать свои региональные программы реформирования и развития государственной службы. Анализ этих программ показывает, что в них ставятся в целом схожие задачи, предусматриваются в основном аналогичные мероприятия, разумеется, с поправками на региональную специфику. Единой же координации этого важного направления государственного строительства на федеральном уровне не предусматривается, что приводит к неоправданному распылению средств, разнобою в содержании и сроках реформирования региональной гражданской службы.

Между тем государственная служба Российской Федерации - единая общегосударственная система, для эффективного функционирования, устойчивого и равномерного развития которой необходимы общая стратегия развития, постоянная координация усилий центра и регионов, консолидация ресурсов. Особого внимания требует гражданская служба проблемных регионов, которые испытывают дефицит высококвалифицированных кадров, бюджетных средств, не имеют возможностей или побудительных мотивов для активизации процессов реформирования гражданской службы.

Реформирование гражданской службы субъектов РФ должно состоять не только в кардинальной перестройке законодательства. Одним из главных направлений реформы региональной государственной службы является создание эффективной системы управления, совершенствование ее финансово-экономического и материально-технического обеспечения, реорганизация оплаты труда, материального стимулирования служащих.

Материально-техническое и финансовое обеспечение гражданской службы субъектов РФ (в том числе оплаты труда служащих) осуществляется ими самостоятельно за счет средств своих бюджетов. Хотя в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» данная сфера отнесена к совместному ведению, региональные органы государственной власти сохраняют здесь наиболее значительные полномочия. Федерация исходит из бюджетной самостоятельности регионов, предполагающей предоставление им известной самостоятельности и допускающей только косвенное федеральное регулирование. Федеральные законы, принимаемые по этим вопросам, не должны содержать положения, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов РФ.

В свете сказанного необходима специальная федеральная целевая программа содействия реформированию гражданской службы субъектов РФ. Такое содействие может оказываться на уровне федеральных округов, осуществляться в формах координации деятельности, распространения информации, выработке конкретных рекомендаций, разработке модельных проектов нормативных правовых актов, оказании методической и организационной помощи и т.п. В отдельных случаях мероприятия по реформированию региональной гражданской службы могут дополнительно финансироваться из федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В работе предпринята попытка комплексного исследования проблем правового регулирования государственной службы Российской Федерации, что позволило обосновать и сформулировать ряд теоретических выводов и предложений по совершенствованию законодательства:

В государственной гражданской службе соединено частное и публичное - несамостоятельный, наемный труд, который организуется государством, материально и финансово обеспечивается средствами бюджета, должен осуществляться в общегосударственных интересах и потому имеет публичную функциональную значимость. Дуалистический характер государственной гражданской службы выражается и в том, что она представляет собой трудовую профессию, имеющую своим объектом публичный, общественный интерес; и вместе с тем служит удовлетворению индивидуальных, личных, иначе говоря, частных потребностей субъектов этой деятельности - гражданских служащих.

Следовательно, деятельность служащих должна быть организована, регулироваться и оцениваться с учетом того, что эта служба осуществляется в форме профессионального труда, содержит социально-трудовой компонент и потому нуждается в адекватных средствах и способах организации, управления, профессионально-личностной мотивации, стимулирования, контроля, то есть подразумевает использование в ее регулировании трудоправового инструментария.

Наиболее правильной будет комплексная, межотраслевая характеристика государственной гражданской службы: в качествепубличного института практической реализации задач и функций государства, осуществляемого посредством особого вида профессиональной служебной трудовой деятельности, содержанием которой является оказание государственных услуг, обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

Отличительными признаками государственно-служебной организации труда являются:

специализация профессиональной трудовой деятельности на обеспечении исполнения полномочий государственных органов;

принадлежность к системе организации государственной (публичной) власти;

преимущественно государственно-нормативное регулирование организации и условий труда;

применение специфических способов организации, разделения и кооперации труда, подготовки, подбора, распределения, перераспределения кадров, особых правовых форм привлечения к труду;

наличие специального законодательства, выделяющего государственно-служебную организацию в особый вид (категорию) профессиональной трудовой деятельности, устанавливающего особый правовой статус служащих, условия их труда и социальной защиты.

Государственная гражданская служба - вид публичной службы: собирательного понятия, охватывающего государственную и муниципальную службу, а также деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Предлагаемое понятие публичной службы сконструировано на основе таких критериев, как направленность деятельности на реализацию общественно или государственно значимых функций; принадлежность к существующим организационно-правовым формам публичной власти, наличие у лиц публичной службы особого статуса, особых условий допуска к службе, ее прохождения и прекращения.

В системе публичной службы следует разграничивать классы самостоятельного труда, регулирование которого должно производиться по публично-правовой модели (профессиональная деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности), и наемной служебно-трудовой деятельности (государственная гражданская и муниципальная служба), где могут применяться как трудоправовая, так и комбинированная (смешанная) модели регулирования. Именно в несамостоятельном, т.е. подчиненном характере гражданской службы по отношению к деятельности лиц, замещающих государственные должности, заключается потенциальная опасность перерождения ее из института служения государству и обществу в сферу патронажного обслуживания внутриаппаратных интересов и личных потребностей соответствующих должностных лиц.

Общей тенденцией развития российского законодательства должно стать постепенное сглаживание необоснованных различий в статусе и условиях профессиональной деятельности публичных служащих. Для этого необходимы разработка системы однотипных ограничений и запретов для всех лиц публичной службы, устранение диспропорций между степенью ответственности их труда, его результативности и уровнем социальной и правовой защищенности, усиление гарантий стабильности полномочий, запретов произвольного вмешательства в служебную деятельность с одновременным повышением действенности механизмов юридической ответственности, использование некоторых общих приемов и форм подбора, движения кадров, схожих методов кадровой работы. Публичная служба в целом нуждается в укреплении авторитета и доверия общества, повышении профессионального уровня, усилении открытости, доступности информации о своей деятельности, внедрении эффективных антикоррупционных механизмов, адресованных в равной степени всем лицам публичной службы.

Должностная организация государственной гражданской службы представляет собой способ кооперации и разделения труда, имеет не внутриколлективный, а общегосударственный масштаб и строится на принципах единства основ должностной организации гражданской службы федерального и регионального уровня, ее соотносительности с должностными организациями военной и правоохранительной служб и взаимосвязи с должностной организацией муниципальной службы; стабильности должностной организации, ее обусловленности задачами и функциями государства, системой и структурой государственных органов; равенства условий доступа к должностям гражданской службы с учетом профессиональных и деловых качеств; определенности должностной функции гражданского служащего, недопустимости ее произвольного изменения.

Должность государственной гражданской службы - это первичный организационно-функциональный и социально-служебный элемент государственной гражданской службы, посредством которого определяются общая принадлежность гражданина к системе государственной службы, ее определенному виду и уровню; место служащего в служебно-должностной иерархии; характер и степень участия в реализации государственных функций, исполнении компетенции государственного органа; конкретная социально-служебная роль в разделении труда в данном государственном органе; условия службы, а также виды, условия и размеры оплаты труда и предоставляемых служащему государственных социальных гарантий.

Функционально должность гражданской службы является исходной, первоначальной формой разделения и кооперации служебных обязанностей и полномочий, в организационном значении служит первичным (низовым) структурным звеном государственно-служебной организации, в социальном отношении выступает определяющим фактором для установления условий труда и социальных гарантий служащих.

Роль государства-нанимателя как стороны государственно-служебных правоотношений выражается в том, что оно является учредителем системы государственных органов и собственником бюджета, за счет которого финансируется гражданская служба, устанавливает (посредством соответствующего нормативного регулирования) общие условия доступа к службе и ее прохождения, статус и правила поведения служащих, размеры и условия оплаты их труда, предоставления государственных социальных гарантий. В качестве нанимателя государство заботится о рациональной организации и эффективном использовании государственной службы, которая должна осуществляться во имя публичного блага и в общегосударственных интересах.

Представитель нанимателя как сторона служебных трудовых и служебно-социальных правоотношений производит локальное нормативно-правовое регулирование условий службы (утверждает штаты, служебный распорядок, условия поощрения и премирования служащих), осуществляет организационно- распорядительную деятельность (утверждает должностные регламенты служащих, производит подбор, расстановку и перемещение кадров), обеспечивает эффективность служебной деятельности, соблюдение дисциплины на гражданской службе (оценивает деятельность служащих, привлекает их к материальной и дисциплинарной ответственности, увольняет со службы).

В содержание понятия организации гражданской службы входят следующие компоненты: формирование ее системы и организационно- функциональной структуры, установление должностной организации, распределение должностных обязанностей и полномочий; комплектование квалифицированными кадрами, обеспечение их учета, профессиональной подготовки (переподготовки), рациональной расстановки и своевременной ротации, создание оптимальных условий для эффективной работы, контроль и корректировка их профессиональной деятельности и поведения.

Организация службы состоит в системной кадровой работе должностных лиц государственных органов по вопросам формирования структуры и штатов, приема на службу (конкурсный отбор, кадровый резерв, заключение служебных контрактов, проведение проверочных мероприятий, оформление допусков организации прохождения испытания, стажировки); прохождения службы (аттестации, квалификационные экзамены, продвижения, переводы и перемещения по службе, переподготовка, повышение квалификации, присвоение служащим классных чинов, ведение личных дел); надзора и контроля за прохождением службы, соблюдением законодательства о гражданской службе (урегулирование конфликта интересов, служебные расследования, проверка соблюдения ограничений по службе, рассмотрение предложений и жалоб служащих); предоставления служащим и членам их семей социальных гарантий (медицинское, санаторно-курортное, транспортное обслуживание и т.п.), увольнения со службы (проведение процедурно-организационных мероприятий в связи с реорганизацией государственных органов, трудоустройство и высвобождение служащих, организация пенсионного обеспечения).

Применяемый в настоящее время метод правового регулирования труда на гражданской службе слабо адаптирован к ее специфике.

Необходимы перераспределение функций нормативного регулирования, кадрового обеспечения, практической организации и управления гражданской службой с ведомственного и локального на федеральный и региональный уровни; совершенствование механизмов дисциплинарной ответственности (в частности, разграничение понятий, оснований и условий ответственности за совершение дисциплинарных проступков, коррупционных правонарушений, несоблюдение запретов, ограничений, требований к служебному поведению, установление обязанности представителя нанимателя привлекать к ответственности служащих, допустивших соответствующие нарушения). В сфере правового регулирования труда на гражданской службе действуют принципы:

обеспечение служащим общепризнанных социально-трудовых прав и свобод;

государственная гарантированность условий труда и социальной защиты служащих;

обеспечение права служащих на участие в установлении условий труда и управлении трудом,

равный доступ к государственной службе;

назначение на должности гражданской службы с учетом заслуг и деловых качеств;

конкурсность подбора кадров гражданской службы, эффективность их использования;

защищенность служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;

сочетание стабильности и сменяемости кадров государственной гражданской службы;

зависимость уровня социальной и правовой защищенности служащих от степени ответственности, профессионализма и результативности их труда;

государственное управление кадровой политикой на гражданской службе.

В целях более полной реализации принципов гражданской службы в законодательство о гражданской службе необходимо внести ряд изменений. В частности, в статье 40 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» следует указать, что заключение служебного контракта с нарушением конкурсного порядка является основанием для освобождения гражданина от должности гражданской службы. Необходимы официально утвержденные методики оценки конкурсантов, рекомендации по формированию и порядку ведения кадрового резерва и реестра служащих на уровне как государственных органов, так и в системе государственной службы субъектов РФ и Российской Федерации в целом. Целесообразно предусмотреть формирование резерва кандидатов на государственную службу из числа конкурсантов, не выигравших конкурс, но получивших высокую оценку конкурсной комиссии. Следует пересмотреть порядок объявления конкурса, статус и порядок формирования конкурсных комиссий.

В частности, предлагается, чтобы решения об объявлении конкурса, утверждении состава конкурсной комиссии, а также о назначении на должность гражданской службы по итогам конкурса принималось пе руководителями государственных органов, а специальными органами по управлению государственной гражданской службой, действующими на федеральном и региональном уровнях.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

Нормативные правовые акты, судебная практика

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №191-ФЗ

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ.

4. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации //СЗ РФ. 1995. №31. Ст. 2990; 1999. №8. Ст. 974.

5. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №22. Ст. 2063; 2006. №46 (ч. 1). Ст. 4437. 2007. №49. Ст. 6076.

6. Федеральный закон 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета 2004. 31 июля. СЗ РФ. 2008. №52 (ч.1). Ст. 6235.

7. Указ Президента РФ от 29.04.1996 г. №604 «Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы» // СЗ РФ. 1996 . №18. ст. 2115.

8. Указ Президента РФ от 31. 12.2005 г. №1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2006. №1. Ст. 118. 2008. №52. Ст. 6363.

9. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации на 2003-2005 годы». Утверждена Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 года №1336 // Российская газета 2002. 23 ноября.

10. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы). Утверждена Указом Президента РФ от 10.03.2009 №261 // Российская газета. 2009. 13 марта.

11. Положение о федеральной государственной службе. Утверждено

12. Указом Президента РФ от 22.12.1993 №2267 // САПП РФ. 1993. №52. Ст. 5073.

Книги, монографии, учебники

13. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2т. Т 1. М., 2007.

14. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

15. Административное право: Учебник / Под ред. JI.JI. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008.

16. Административное право России: Учебник / Под ред. Б.Н. Габричидзе. М., 2009.

17. Административное право России: Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2008.

18. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. М., 2009.

19. Алехин А.П., Кармолицкий A.A. Административное право России. Первая часть: Учебник. М., 2009.

20. Антикоррупция: Президент Медведев предложил программу против коррупции / Рос. газ. 2008. 5 июня.

21. Архипов В. Государственные вакансии и келейный отбор // Бизнес- адвокат. 2005. №5.

22. Астанин В.В. Принципы противодействия коррупции в российском законодательстве // Юридический мир. 2009. №2. С. 44.

23. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2008.

24. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 2009.

25. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 2009.

26. Баранник Т.В. К вопросу о становлении публичной службы Российской Федерации // Юридический мир. 2009. №1.

27. Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. №24.

28. Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. 2008. №10.

29. Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: Учебник. М., 2009.

30. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М., 2006.

31. Бачило И.Л. Информационное право. Учебное пособие. М., 2001.

32. Боброва В.К. Об исполнении федеральными органами и органами власти субъектов Федерации решений Конституционного Суда и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Обзор материалов Всероссийского совещания // Журнал российского права. 2001. №8.

33. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №9.

34. Братановский С.Н., Епифанов А.Е, Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России. М., 2007.

35. Бугров Л.Ю., Васильева Ю.В. Трудовое право и право социального обеспечения - смежные отрасли права // Актуальные проблемы юридической науки и практики. Часть 1. Пермь, 2004.

36. Буравлев Ю.М. Конституционно-правовые основы государственной службы и целесообразность ее интеграции с муниципальной службой // Конституционное и муниципальное право. 2006. №10.

37. Буянова М.О. Трудовое право: Учебное пособие. М., 2009.

38. Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.П. Право социального обеспечения: Учебное пособие. М., 2008.

39. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Конституционное право России. Учебник. М., 2007.

40. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: Учебник. М., 2004.

41. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: Учебник. М., 2009.

42. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / Под ред. A.A. Демина. М., 2008.

43. Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы / Под ред. Г.В. Атаманчука. М.,1997.

44. Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977.

45. Граждан В. Гражданская служба как сервисный институт // Государственная служба. 2004. №3.

46. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учебник. М., 2009.

47. Гусев A.B. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Монография. Екатеринбург, 2005.

48. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. М., 2006.

49. Дедкова Т.А. Особенности регулирования труда государственных служащих субъекта РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2000.

50. Ершова Е.А. Изменение трудовых правоотношений гражданских служащих // Трудовое право. 2006. №4.

51. Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М., 2008.

52. Захаров В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. М., 2005.

53. Захаров M.JL, Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2001.

54. Иванова С.А. Правовое регулирование трудовых отношений государственных служащих: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.

55. Ивантьева Г.А. Реформирование государственной службы. Кадровый аспект. М., 2005.

56. Игнатюк H.A., Замотаев A.A., Павлушин A.B. Муниципальное право. Учебник. М., 2005.

57. Ишеков К.А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. М., 2006.

58. Карпова Е.В. Проблемы правового регулирования института государственной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №4.

59. Кимлацкий O.A., Мачульская И.Г. О состоянии борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №8.

60. Киселев И.Я. Душников A.M. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда: Учебник. М., 2008.

61. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. №1.

62. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2003. №3.

. Козлова Е.И., Кутафин O.E. Конституционное право России: Учебник. М., 2009.

64. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, JI.B. Лазарева. М., 2009.

65. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. A.M. Куренного, С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2005.

66. Комментарий к Трудовому кодексу РФ / Под ред. М.О. Буяновой, И.А. Костян. М, 2006.

67. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» / Под ред. А.Ф. Ноздрачева. М., 2005.

68. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» / Под ред. В.А. Козбаненко. СПб., 2008.

69. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под ред. С.Е. Чаянова, Э.Г. Липатова. М., 2005.

70. Конституционное право России: Учебник. // Под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. М., 2008.

71. Кудашкии A.B. К вопросу о сущности военной службы и ее месте в системе государственной службы // Право в Вооруженных Силах. 2003. №8.

72. Куракин A.B. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2008. №10.

73. Курс российского трудового права. Том 3. Трудовой договор / Под ред. Е.Б. Хохлова. СПб, 2007.

74. Ломакина М.Ф. Административная реформа: проблемы развития и совершенствования // Государство и право. 2006. №8.

75. Лушников A.M. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России. Ярославль, 2001.

76. Лушников A.M., Лушникова М.В. Курс трудового права: Учебник. Том 1. Общая часть. Коллективное трудовое право. М., 2003.

77. Лушникова М.В., Лушников A.M. Очерки теории трудового права. СПб, 2006.

78. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М.,1997.

79. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М., 1996.

80. Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2008.

81. Марченко М.Н. Источники права. М., 2005.

82. Миронов В.П. О правовой природе муниципальной службы // Российский юридический журнал. 2008. №5.

83. Молодцов М.В., Крапивин О.М, Власов В.И. Трудовое право России: Учебник. М., 2001.

84. На госслужбу - по конкурсу: Интервью с помощником Президента РФ В.П. Ивановым // Российская газета. 2005. 3 февраля.

85. Направления развития законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации в 2006-2007 годах. Материалы аналитического управления Совета Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №4.

86. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. №11.

87. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. №10.

88. Нестерова Т.А. Государственные органы и их служащие в системе защиты трудовых прав. Пермь, 2005. С. 301-302.

89. Нешатаева Т.Н. К вопросу об источниках права - судебном прецеденте и доктрине // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2000. №5.

90. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. №12; 2006. №1-2.

91. Овсянко Д.Н. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие. М., 2008.

92. Осин A.A. Некоторые вопросы, возникающие в связи с сокращением должностей государственной гражданской службы // Трудовое право. 2007. №6.

93. Пахомова H.H. Основы теории корпоративных отношений (правовой аспект). Екатеринбург, 2004.

94. Пепеляев С.Г. Отдельные положения НК РФ способствуют коррупции // Налоговед. 2005. №3.

. Пресняков М.В. Специальные основания увольнения гражданских служащих: проблемы деформации конституционных принципов равенства и справедливости // Трудовое право. 2008. №10.

. Пылин В.В. Некоторые аспекты регулирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №7.

97. Реформа государственной службы Российской Федерации (2000-2003 гг.) / Руководитель авт. кол. А.Г. Барабашев. М., 2006.

98. Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2003.

99. Савченко С. Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации в период 2003-2007 годов в рамках федеральной программы // Государственная служба. 2008. №4.

100. Саликова Н.М. Оплата труда в Российской Федерации. Правовое исследование. Екатеринбург, 2003.

101. Сандевуар П. Введение в право. М., 1994.

102. Санникова JI.B. Договор найма труда в России. М., 1999.

103. Сергеев A.B. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

104. Скачкова Г.С. Трудовые договоры в различных сферах деятельности. М., 2001.

105. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. 2006. №10.

106. Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. №6.

107. Старилов Ю.Н. Государственная служба в РФ (теоретико-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 1996.

108. Терешкович C.B. Некоторые вопросы, связанные с реализацией военнослужащими права на труд // Право в Вооруженных Силах. 2002. №5.

109. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2006.

110. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008.

111. Трудовое право России: Учебник / Под ред. Ю.П. Орловского, А.Ф. Нуртдиновой. М.,2008.

112. Чаннов С.Е. Правовой режим персональных данных на государственной и муниципальной службе // Российская юстиция. 2008. №**1.**

113. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе. М., 2005.

114. Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2004.

115. Яцкин A.B. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. №10

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |