


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой

С.В. Чердаков
« 14 » 02 2020 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Исполнитель
студентка группы 621-узб1



А. С. Артёменко

Руководитель
доцент, к. юр. наук

13.02.2020 

С. В. Чердаков

Нормоконтроль

14.02.2020 

О. В. Громова

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

 С.В. Чердаков

« 21 » 09 2019 г.

ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Артёменко Алины Сергеевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

(утверждена приказом от 15.11.2019 г. № 2873-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10 февраля 2020 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «О системе государственной службы», Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации», правоприменительные акты.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: понятия и виды (перечни). Содержание правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 2¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Проект письма губернатора Амурской области, выражающего позицию на протест прокурора Амурской области на часть 1 статьи 12 Закона Амурской области «О государственных должностях Амурской области».

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 21 сентября 2019 года

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков Сергей Владимирович доцент, кандидат юридических наук.

Задание принял к исполнению: 21 сентября 2019 года



РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 с., 2 приложения, 57 источников

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГАРАНТИИ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ОБЯЗАННОСТИ

Изучение законодательства субъектов Российской Федерации и практики высших судебных инстанций Российской Федерации свидетельствует о наличии неопределенности (пробелов, коллизий и т.д.) в вопросе о правовом статусе (в том числе социальных гарантий) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере государственного управления, правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы законодательства, регулирующие правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, а также правоприменительная практика по исследуемому вопросу.

Целью исследования является формирование целостного представления о лице, замещающем государственную должность субъекта Российской Федерации, и его статусе.

Для достижения поставленной цели использовались методы сравнения, методы анализа и синтеза, системный метод. Особое значение уделялось использованию специальных методов: формально-юридическому (при формулировании основных понятий, применяемых в рамках данного исследования) и сравнительно-правовому.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Государственные должности Российской Федерации: понятие и виды	8
1.1 Понятие государственной должности	8
1.2 Виды (перечни) государственных должностей	11
2 Государственные должности субъектов Российской Федерации	17
2.1 Правовой порядок установления государственных должностей субъектов Российской Федерации	17
2.1.1 Особенности перечней государственных должностей субъектов Российской Федерации	21
2.2 Содержание правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации	22
2.2.1 Применение норм трудового законодательства к служебной деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации	23
2.2.2 Социальные гарантии лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации	29
2.2.3 Ограничения и обязанности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации	34
Заключение	41
Библиографический список	44
Приложение А	52
Приложение Б	55

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации устанавливает, что:

- государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (часть 2 статьи 11);
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» статьи 72);
- по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76).

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает:

- систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 2);
- система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации (подпункт «м» пункта 2 статьи 5);
- формирование в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и принятие решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации относятся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации) (подпункт «в» пункта 7 статьи 18).

Для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации устанавливаются государственные должности субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в системной связи с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, лица, замещающие государственные должности, обладают особым – публично-правовым – статусом, имеющим конституционную природу, на них возлагаются обусловленные спецификой государственной власти обязанности по решению вопросов государственного значения, их статус обусловлен целями, задачами, функциями и компетенцией органов государственной власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 № 7-П). Соответственно, исполнение должностных обязанностей лицом, замещающим государственную должность, связанное с использованием его личного труда в интересах публично-правового образования, влечет возникновение публично-правовых отношений, то есть деятельность лиц на таких должностях обуславливается политическими и иными социальными целями публично-правовых образований и органов государственной власти, которыми они были избраны или назначены на соответствующую должность.

Таким образом, публично-правовой статус лиц, замещающих государственные должности, предполагает особое правовое регулирование их назначения на должность и освобождения от должности, которое существенно отличается от положений трудового законодательства и законодательства о государственной службе.

Целью выпускной квалификационной работы является формирование целостного представления о лице, замещающем государственную должность

субъекта Российской Федерации, и его статусе.

Цель исследования обусловила решение следующих задач:

- рассмотреть понятие «государственная должность»;
- изучить правовой порядок установления государственных должностей субъектов Российской Федерации;
- определить содержание правового статуса лиц, замещающих государственные должности в субъектах Российской Федерации;
- проанализировать особенности правового регулирования деятельности лиц, замещающих государственные должности.

Объект исследования – общественные отношения в сфере государственного управления, правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы законодательства, регулирующие правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, а также правоприменительная практика по исследуемому вопросу.

Для достижения поставленной цели использовались методы сравнения, методы анализа и синтеза, системный метод. Особое значение уделялось использованию специальных методов: формально-юридическому (при формулировании основных понятий, применяемых в рамках данного исследования) и сравнительно-правовому.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законодательство Амурской области, а также судебная практика и правоприменительные акты.

1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

1.1 Понятие государственной должности

Современное состояние административно-правового регулирования в системе государственного управления характеризуется множеством проблем. Так, например, малоизученным являются правовое регулирование, сущность и содержание государственных должностей, определение их административно-правового содержания, статуса и ряд других вопросов.

Происхождение слова «должность» тесным образом связана с понятием «долг» в значении обязанность¹. В процессе исторического развития данное понятие приобрело социальное, а впоследствии и юридическое значение. Впервые юридическое закрепление понятие «должность» в законодательстве получило в связи с принятием Петром I Генерального регламента 1720 года (Устава государственной гражданской службы), в котором использованы понятия «присяжная должность», «должность президента и вице-президента», «должность нотариуса», «должность переводчика», «должность актуариуса» и др.²

Также, должность можно понимать как структурную единицу организации, которая замещается лицом, отвечающим определенным квалификационным требованиям, и которое выполняет служебные (должностные) обязанности и наделен полномочиями, предусмотренными локальными нормативными актами в той или иной сфере деятельности.

В России в первом учебнике по государственному праву И.Е. Андреевского, под должностью понималось – «определённая совокупность точных обязанностей, соединенных с определенной в законе ответственностью»³. Вместе с этим, И. Е. Андреевский справедливо отделял понятие службы от понятия

¹Черных, П. Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка: в 2 т. 3-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 1999. Т. 1. С. 261.

²Нагорных Р. В. Государственные должности Российской Федерации и ее субъектов: административно-правовая регламентация общих и специальных требований // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 1.

³ Там же.

должности и указывал, что «не всякое служащее лицо есть должностное, но всякое должностное лицо есть служащее»⁴.

Под государственной должностью в советский период понимался «установленный комплекс обязанностей и соответствующих им прав, определяющий место и роль служащего в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении»⁵.

Государственно-служебную должность В.С. Манохин рассматривал как «часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленной и закреплённой в официальных документах (штаты, схемы, должностные оклады и др.), соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях её практического осуществления»⁶. Позднее, получило распространение понятие государственной службы в узком ее значении, а именно службы непосредственно в органах государственного управления. В рамках данного понятия – должность рассматривалась как служебное место, которое «определяет круг служебных обязанностей, прав и границы ответственности служащего, требования к его профессионально-служебной подготовке»⁷.

Под государственной должностью в широком значении понимается:

- должность, учрежденная в государственном аппарате, с целью реализации основных полномочий государственного органа;
- базовая структурная единица государственной администрации, включающая часть компетенции государственного органа;
- политическая должность, которая устанавливается Конституцией и федеральными законами Российской Федерации;
- понятие, обозначающее некоторую часть государственной власти, пере-

⁴Нагорных Р. В. Государственные должности Российской Федерации и ее субъектов: административно-правовая регламентация общих и специальных требований // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 1.

⁵Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л. : Ленинградский государственный университет, 1960. С. 199.

⁶Манохин В. М. Советская государственная служба. М. : Юридическая литература, 1966. С. 72.

⁷Советское административное право: учеб. М.: Юридическая литература, 1985. С. 125.

данной лицу, которое замещает данную должность.

Существенный объем компетенций, включающий полномочия по формированию и реализации государственной власти в различных областях государственного управления, является общим признаком для государственной должности. Осуществление государственно-властных полномочий является, с одной стороны, признаком государственной власти, а с другой – характеристикой государственной должности. Соответственно, за лицами, замещающими государственные должности, закрепляются функции носителей государственной власти, в отношении них действуют специальные требования, имеющие довольно серьезные отличия от требований, применяемых в системе государственной службы.

Законодательно термин «государственная должность» впервые был закреплен Федеральным законом от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу). В соответствии со статьей 1 вышеназванного федерального закона под государственной должностью понималась должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей⁸.

Все должности государственной службы относились к категории государственных и делились на три группы. К первой группе должностей категории "А" относились государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то есть должности, предназначенные для непосредственного исполнения государственных полномочий. Следует отметить, что сущность государственных должностей категории "А" заключается в наделении их государственными полномочиями, а именно – полномочиями носителя госу-

⁸Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

дарственной власти и осуществления её от имени государства. Относимые в тот период к государственным должностям должности категорий "Б" и "В" предназначались для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории "А", и для исполнения и обеспечения полномочий государственных органов соответственно.

Классификация государственных должностей, предусмотренная Федеральным законом от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», позволяла обеспечить соблюдение одного из основных принципов государственной службы – единства её организационных и правовых основ.

С принятием Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» должности категории "А" были исключены из перечня должностей государственной службы.

В настоящий момент содержание термина «государственная должность» раскрыто в статье 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ). Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации⁹.

1.2 Виды (перечни) государственных должностей

Как было сказано ранее, государственные должности Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами. Конкретных наименований должностей в Законе № 79-ФЗ не устанавливается. Определяется лишь целевое предназначение государственных

⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

должностей – они учреждаются для непосредственного исполнения полномочий соответствующего органа государственной власти.

Из содержания части 2 статьи 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон № 58-ФЗ) и части 1 статьи 3 и статьи 8 Закона № 79-ФЗ следует, что государственные должности не относятся к должностям государственной гражданской службы.

Учитывая выше изложенное, не остается сомнений, что деятельность таких лиц регулируется либо Конституцией Российской Федерации непосредственно, либо законами о статусе органов, или соответствующих должностных лиц.

Конституция Российской Федерации устанавливает, в частности, следующие государственные должности Российской Федерации:

- Президент Российской Федерации (ст. ст. 11, 80);
- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101);
- заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101);
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101);
- заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101);
- Председатель Правительства Российской Федерации (ст. ст. 103, 110);
- заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (ст. 110);
- федеральный министр (ст. 110);
- судья Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 128);
- судья Верховного Суда Российской Федерации (ст. 128);
- судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ст. 128);
- судья федерального суда (ст. 128);
- Генеральный прокурор Российской Федерации (ст. 129);
- прокурор субъекта Российской Федерации (ст. 129);

- прокурор Прокуратуры Российской Федерации (ст. 129);
- Председатель Центрального банка Российской Федерации (ст. 83);
- полномочный представитель Президента Российской Федерации (п. "к" ст. 83);
- Председатель Счетной палаты (п. "д" ч. 1 ст. 103);
- заместитель Председателя Счетной палаты (п. "и" ч. 1 ст. 102);
- аудитор Счетной палаты (п. "и" ч. 1 ст. 102; п. "д" ч. 1 ст. 103);
- Уполномоченный по правам человека (п. "е" ч. 1 ст. 103)¹⁰.

За исключением должности Президента Российской Федерации, должности полномочного представителя Президента Российской Федерации, должностей председателя и заместителя Председателей Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания вышеуказанные государственные должности предусмотрены также соответствующими федеральными конституционными и федеральными законами об указанных государственных органах. Так, например: Федеральный конституционный законот 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 06.03.2019) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» предусматривает государственные должности председателя, заместителя председателя и судьи федерального суда; Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» – должность Секретаря Совета безопасности; Федеральный законот 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – должности Председателя, заместителя Председателя, секретаря и члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее Закон № 184-ФЗ) – должность Руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации

¹⁰Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации; Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» – должность Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

В целях систематизации государственных должностей Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 (ред. от 21.01.2020) «О государственных должностях Российской Федерации» утвержден Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, законами Российской Федерации и РСФСР. В данный перечень включены следующие должности:

- Президент Российской Федерации;
- Председатель Правительства Российской Федерации;
- Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации;
- Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе;
- Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации;
- Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации;
- Министр Российской Федерации - полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе;
- Министр Российской Федерации - Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации;
- Федеральный министр;
- Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации (в иностранном государстве);
- Постоянный представитель (представитель, постоянный наблюдатель) Российской Федерации при международной организации (в иностранном госу-

дарстве);

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания;
- Первый заместитель, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания;
- Председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) Совета Федерации Федерального Собрания;
- Член комитета (комиссии) Совета Федерации Федерального Собрания;
- Председатель Государственной Думы Федерального Собрания;
- Первый заместитель, заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания;
- Руководитель фракции в Государственной Думе Федерального Собрания
- Председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) Государственной Думы Федерального Собрания;
- Член комитета (комиссии) Государственной Думы Федерального Собрания;
- Председатель Конституционного Суда Российской Федерации;
- Заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации;
- Судья Конституционного Суда Российской Федерации;
- Председатель Верховного Суда Российской Федерации;
- Первый заместитель, заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации;
- Судья Верховного Суда Российской Федерации;
- Генеральный прокурор Российской Федерации;
- Председатель Следственного комитета Российской Федерации;
- Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации;
- Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации;
- Уполномоченный по правам человека;
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;

- Руководитель высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- Председатель Счетной палаты;
- Заместитель Председателя Счетной палаты;
- Аудитор Счетной палаты;
- Председатель Центрального банка Российской Федерации;
- Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- Заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- Секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (замещающий должность на постоянной основе);
- Председатель федерального суда;
- Заместитель Председателя федерального суда;
- Судья федерального суда;
- Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации¹¹.

Хотелось бы отметить, Сводный перечень не предусмотрен ни одним федеральным законом и имеет, несомненно, «бюджетно-правовую» природу, поскольку, он включает далеко не всех лиц, чьи должности подпадают под формулировку, предусмотренную Законом № 79-ФЗ.

Интересно обратить внимание на то, что источника законодательства, который бы устанавливал правовые основы статуса всех лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и, помимо Конституции Российской Федерации не существует. Однако в правовой системе имеются источники, которые в отношении всех таких лиц регулируют отдельный срез обязанностей.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 (ред. от 21.01.2020) «О государственных должностях Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

2 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Правовой порядок установления государственных должностей субъектов Российской Федерации

Государственную власть в субъектах Российской Федерации согласно Конституции Российской Федерации (статья 11) осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской Федерации).

Закон № 184-ФЗ предусматривает, что в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации входят законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган и иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, и создаются они в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Статья 1 Закона № 79-ФЗ в системной связи с пунктом 1 статьи 1 Закона № 58-ФЗ определяет, что государственные должности субъектов Российской Федерации устанавливаются конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственные должности субъектов Российской Федерации могут быть замещены путем избрания или назначения. Порядок избрания (замещения) на соответствующую государственную должность субъектов Российской Федерации определяется законодательством региона Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 2¹ Закона № 184-ФЗ определение перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации отнесено к

полномочиям Президента Российской Федерации. Понятие «типовые государственные должности» означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, при принятии на своем уровне нормативных правовых актов, устанавливающих перечень государственных должностей соответствующего субъекта, должны взять за образец данный перечень. Однако это не означает, что этот перечень является строго обязательным. Помимо прочего, он выполняет две важные функции. С одной стороны, дает образец и способствует единообразию построения структуры органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. С другой стороны, дает возможность регионам Российской Федерации учитывать особенности, исторические, национальные и иные традиции своего региона.

Соответствующий перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» и включает в себя следующие должности:

1. Первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

2. Член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Первый заместитель, заместитель председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Председатель, заместитель председателя комитета (комиссии) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

6. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Председатель конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

8. Заместитель председателя конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

9. Судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

10. Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

11. Заместитель председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

12. Секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

13. Член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса.

14. Председатель, заместитель председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации.

15. Аудитор (член) контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации.

16. Уполномоченный по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъекте Российской Федерации.

17. Мировой судья¹².

Должности председателя, заместителя председателя, судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, уполномоченного по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) субъектов Российской Федерации могут учреждаться законодательством субъекта Российской Федерации. Кроме того, законодательством субъектов Российской Федерации могут учреждаться государственные должности субъектов Россий-

¹² Указ Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

ской Федерации с двойным наименованием.

В структурированном виде государственные должности субъектов Российской Федерации во всех субъектах Российской Федерации оформлены по-разному. Как правило, перечень государственных должностей содержится либо непосредственно в законах о государственной гражданской службе, либо в законах о государственных должностях субъекта Российской Федерации. Например: Закон Владимирской области от 27.08.2004 № 135-ОЗ (ред. от 25.12.2019) «О государственной гражданской службе Владимирской области», «Устав Кемеровской области – Кузбасса» (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997) (ред. от 13.01.2020), Закон г. Москвы от 15.07.2005 № 43 (ред. от 27.01.2016) «О государственных должностях города Москвы», Закон Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О государственных должностях Амурской области», Закон Республики Мордовия от 07.02.2005 № 2-3 (ред. от 10.06.2019) «О государственных должностях и должностях гражданской службы Республики Мордовия», Закон Республики Карелия от 04.03.2005 № 857-ЗРК (ред. от 19.12.2019) «О некоторых вопросах государственной гражданской службы и правового положения лиц, замещающих государственные должности».

В ряде случаев перечни устанавливаются отдельным законом о перечне государственных должностей и перечне должностей государственной службы соответствующего субъекта Российской Федерации. Например: Закон Республики Алтай от 01.08.2006 №62-РЗ (ред. от 24.12.2019) «О Перечне государственных должностей Республики Алтай», Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 302-34(ред. от 10.06.2019) «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».

В некоторых республиках в составе Российской Федерации такие перечни утверждены указами главы (президента) республики. Например: Указ Президента Республики Татарстан от 09.03.2006 № УП-92 (ред. от 22.10.2013)

«Об утверждении Сводного перечня государственных должностей Республики Татарстан».

2.1.1 Особенности перечней государственных должностей субъектов Российской Федерации

Анализируя нормативные правовые акты регионов Российской Федерации, мы встречаем множество государственных должностей, которые не указаны в Указе Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» или же они имеют функции, аналогичные тем государственным должностям, которые перечислены в данном Указе, но при этом имеют другие наименования.

Например, в Саратовской области учреждена государственная должность управляющего делами Правительства Саратовской области (Закон Саратовской области от 30.03.2007 № 51-ЗСО (ред. от 27.12.2019) «О государственных должностях Саратовской области»). Управляющий делами Правительства Саратовской области является членом высшего исполнительного органа государственной власти Саратовской области. При этом само понятие «управляющий делами» в Указе Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» отсутствует. По статусу управляющий делами Правительства Саратовской области равен заместителю Председателя Правительства Саратовской области.

В Курской области (Закон Курской области от 06.10.2006 № 64-ЗКО (ред. от 17.05.2019) «О государственных должностях Курской области») в перечне государственных должностей предусмотрена должность руководителя Администрации губернатора Курской области. Аналогичная должность встречается далеко не во всех регионах Российской Федерации.

Такая должность, как уполномоченный по правам коренных малочисленных народов, и вовсе на практике встречается всего в нескольких регионах. Например: в Республике Саха (Якутия) это Уполномоченный по правам корен-

ных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия) (Закон Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 1220-3 № 1327-IV (ред. от 03.07.2018), в Камчатском крае – Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае (Закон Камчатского края от 19.12.2013 № 367 (ред. от 27.09.2018)). Как видно из анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, функции уполномоченного по правам коренных малочисленных народов выполняет либо одно из министерств, либо одно из ведомств исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо вообще Уполномоченный по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что есть случаи, когда в субъектах Российской Федерации вводятся должности, и вовсе отсутствующие в Перечне, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации».

Также, хотелось бы отметить, в силу положений, содержащихся в нормативных правовых актах, федеральный законодатель, говоря о системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не установил императивных норм, которые обязывали бы субъект Российской Федерации перечислять в законе требования к составу членов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и устанавливать конкретный перечень должностей данного органа. Что также подтверждается судебной практикой (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.10.2010 № 63-Г10-8, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2019 № 19-АПА19-16).

2.2 Содержание правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, лица, замещающие государственные должности, обладают особым – пуб-

лично-правовым – статусом. На них возлагаются обусловленные спецификой государственной власти обязанности по решению вопросов государственного значения. Их статус определен целями, задачами, функциями и компетенцией органов государственной власти (постановления от 05.04.2013 № 7-П, от 27.06.2013 № 15-П). Соответственно, исполнение должностных обязанностей лицом, замещающим государственную должность, связанное с использованием его личного труда в интересах публично-правового образования, влечет возникновение публично-правовых отношений. То есть деятельность лиц на таких должностях обуславливается политическими и иными социальными целями публично-правовых образований и органов государственной власти, которыми они были избраны или назначены на соответствующую должность.

Таким образом, публично-правовой статус лиц, замещающих государственные должности, предполагает особое правовое регулирование их назначения на должность и освобождения от должности, которое существенно отличается от положений трудового законодательства и законодательства о государственной службе¹³.

2.2.1 Применение норм трудового законодательства к служебной деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Применение норм трудового законодательства к деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, является одним из спорных, нерешенных и неурегулированных вопросов, связанных с деятельностью данных лиц.

Трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права.

Статья 11 Трудового кодекса Российской Федерации содержит перечень лиц, на которых трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 75-О «По запросу Правительства Республики Карелия о проверке конституционности положения пункта 10 статьи 51 Конституции Республики Карелия» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

трудового права, не распространяются. К ним относятся:

- военнослужащие при исполнении ими обязанностей военной службы;
- члены советов директоров (наблюдательных советов) организаций (за исключением лиц, заключивших с данной организацией трудовой договор);
- лица, работающие на основании договоров гражданско-правового характера;
- другие лица, если это установлено федеральным законом¹⁴.

Проанализировав данный перечень можно сделать вывод, что в нем отсутствуют лица, замещающие государственные должности, в связи с чем, с одной стороны – распространение на них трудового законодательства возможно. С другой же – в отличие, например, от государственных гражданских служащих, вышеназванная норма Трудового кодекса Российской Федерации о таком распространении прямо не говорит.

Трудовые отношения в соответствии со статьей 15 Трудового кодекса Российской Федерации – это «отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором»¹⁵.

Как мы видим, трудовые отношения обладают и характеризуются определенными признаками. Если применять признаки трудовых отношений к служебной деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, то можно обнаружить, что данные характеристики при-

¹⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

менимы не ко всем типам трудовых отношений. Например, отношения, возникающие в связи с осуществлением деятельности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не могут быть определены в качестве трудовых отношений, даже если эта деятельность реализуется на постоянной основе. Связано это с тем, что денежные средства, выплачиваемые такому депутату, являются денежным содержанием, а не платой за выполнение трудовой функции, также отсутствует подчиненность депутата кому-либо (в том числе руководителю законодательного органа).

Немного ближе к трудовой деятельности можно отнести служебная деятельность на таких государственных должностях субъектов Российской Федерации как, например, первый заместитель, заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, член высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Хотя по ряду причин правовое положение указанных должностных лиц все же не идентично правовому положению обычного работника. Еще большее сходство с трудовой (а также государственно-служебной) деятельностью имеет служба на некоторых вводимых в регионах Российской Федерации государственных должностях. Например, на таких как: руководители департамента, представительства, управления, инспекции, отдела (статья 2 Закона Воронежской области от 11.11.2009 № 133-03 «О государственных должностях Воронежской области»); руководителя Управления по вопросам противодействия коррупции (Закон Республики Тыва от 04.04.2011 № 515 ВХ-1 «О Реестре государственных должностей Республики Тыва»); управляющий делами, руководитель агентства (Закон Сахалинской области от 21.12.2006 № 112-ЗО «О Перечне государственных должностей Сахалинской области»).

Различные варианты решения вопросов применения трудового законодательства к служебной деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, можно встретить в нормативных

правовых актах регионов Российской Федерации. Однако значительная часть законов субъектов Российской Федерации эту проблему обходит вниманием. Ярким примером здесь может быть Закон Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О государственных должностях Амурской области». Так статья вторая данного закона содержит следующую норму: «Правовую основу регулирования деятельности лица, замещающего государственную должность области, составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав (основной Закон) Амурской области, настоящий Закон и иные правовые акты области»¹⁶, а также Закон Саратовской области от 30.03.2007 № 51-ЗСО (ред. от 27.12.2019) «О государственных должностях Саратовской области» – статья 3 гласит: «Правовую основу деятельности лиц, замещающих государственные должности Саратовской области, составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав (Основной закон) Саратовской области, настоящий Закон, другие законы Саратовской области и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Саратовской области»¹⁷. Как видно, в этих перечнях не указан Трудовой кодекс Российской Федерации и вообще трудовое законодательство, при этом они вполне могут быть отнесены к категории иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Помимо указанных выше субъектов Российской Федерации похожие положения содержатся также в нормативных правовых актах о государственных должностях Республик Башкортостан, Татарстан, Дагестан, Москвы, Ленинградской области, Камчатского края и других.

В отличие от вышеуказанных регионов, например, часть 2 статьи 3 Закона Краснодарского края от 06.11.2009 № 1855-КЗ (ред. от 21.12.2018) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края» определяет: «к правоотношениям, связанным с замещением государственных дол-

¹⁶ Закон Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О государственных должностях Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Закон Саратовской области от 30.03.2007 № 51-ЗСО (ред. от 27.12.2019) «О государственных должностях Саратовской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

жностей, в части, не урегулированной настоящим Законом, применяются нормы трудового законодательства»¹⁸. Также в соответствии с частью 2 статьи 3 Закона Тамбовской области от 01.07.2011 № 18-3 (ред. от 25.10.2019) «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области» «трудовые отношения лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области, в части, не урегулированной федеральными законами, Уставом области, настоящим Законом и иными законами области, регулируются трудовым законодательством»¹⁹.

Положения, регулирующие деятельность лиц, замещающих государственные должности Архангельской области, заслуживают особого внимания. Основы данных положений содержатся в Законе Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области». Часть 2 статьи 3 данного нормативного правового акта говорит о том, что «отношения, связанные с замещением государственных должностей, не являются служебными или трудовыми отношениями»²⁰. В то же время данная статья допускает применение к лицам, замещающим государственные должности Архангельской области, трудового законодательства и законодательства о государственной гражданской службе. В частности, в соответствии с частью 3 «в случаях, когда отношения, связанные с замещением государственных должностей, прямо не урегулированы настоящим Законом, к таким отношениям применяется законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, за исключением положений, регулирующих:

- 1) квалификационные требования к должностям государственной граж-

¹⁸ Закон Краснодарского края от 06.11.2009 № 1855-КЗ (ред. от 21.12.2018) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Закон Тамбовской области от 01.07.2011 № 18-3 (ред. от 25.10.2019) «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

данской службы Российской Федерации;

2) классные чины государственной гражданской службы Российской Федерации, порядок их присвоения и сохранения, проведение квалификационного экзамена;

3) основные права и основные обязанности государственных гражданских служащих Российской Федерации, ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой Российской Федерации;

...

10) иные положения, не соответствующие существу отношений, связанных с замещением государственных должностей»²¹.

А в соответствии с частью 4 статьи 3 Закона Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ «в случаях, когда отношения, связанные с замещением государственных должностей, прямо не урегулированы настоящим Законом и законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, к таким отношениям применяются федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, областные законы и иные нормативные правовые акты Архангельской области, содержащие нормы трудового права, если это не противоречит существу отношений, связанных с замещением государственных должностей»²².

Исходя из вышеизложенного, напрашивается вывод, что служба на государственных должностях субъектов Российской Федерации отделена федеральным законодателем от государственной службы. Вместе с тем, несмотря на наличие в ряде случаев некоторых общих признаков, служба на государственных должностях субъектов Российской Федерации не должна и не может рассматриваться как трудовая деятельность в определенном трудовом законодательством виде. В связи с чем, считаем, решение, предложенное Законом Архангель-

²¹Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

²²Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

ской области, является наиболее верным в методологическом аспекте и наиболее оправданным в практическом использовании.

Вместе с тем, считаем необходимым четкий правовой механизм, определяющий статус лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, установленный на федеральном уровне.

В связи с чем, нами разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 2¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который в порядке законодательной инициативы должен быть вынесен на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации Законодательным Собранием Амурской области.

Разработанным законопроектом предлагается закрепить нормы о статусе лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности субъектов Российской Федерации, и возможности распространения на данную категорию служащих норм трудового законодательства и законодательства о государственной гражданской службе (Приложение А).

2.2.2 Социальные гарантии лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации

На законодательном уровне, как федеральном, так и субъектов, вопросы социальной защиты лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, урегулированы недостаточно. Так, на федеральном уровне приняты некоторые нормативные правовые акты о социальной защите отдельных лиц (члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, федеральные министры и др.). Вместе с тем, на уровне регионов Российской Федерации подобные акты значительно отличаются от аналогичных актов, принятых в других регионах Российской Федерации.

Лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, подлежат обязательному социальному страхованию. В связи с чем, они имеют право на пособия по обязательному социальному страхованию, на страховые пенсии, на медицинскую помощь по

обязательному медицинскому страхованию. Что хотелось бы отметить, вопрос социальных гарантий по настоящее время регулируется отдельно на федеральном уровне и региональном.

Федеральные государственные органы осуществляют правовое регулирование социальной защиты только лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Например, такие как: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 16.08.1995 № 854 (ред. от 31.12.2016) «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы» и иные нормативные правовые акты.

Более сложно и неопределенно обстоят дела с таким вопросом как дополнительные меры социальной защиты лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Социальная защита в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, по настоящее время федеральные государственные органы их не регулировали и все принимаемые ими акты носят лишь рекомендательный характер. Так, в пункте 10 указанного ранее Указа Президента Российской Федерации от 16.08.1995 органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано установить соответствующие социальные гарантии с учетом положений данного Указа за счет собственных средств. В пункте 5 статьи 1 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» установлено, что отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, регулируются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Аналогич-

ные нормы содержатся и в пункте 6 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О страховых пенсиях».

Таким образом, вопросы предоставления социальных гарантий каждый субъект Российской Федерации решает самостоятельно. Итогом такого регулирования стало возникновение множество спорных моментов, которые подлежали рассмотрению на различных уровнях.

Так, например, в Орловской области продолжительное время шли споры о возможности получения депутатами денежного вознаграждения после сложения ими полномочий в Законодательном собрании Орловской области. Оренбургский областной суд отменил закон о предоставлении гарантий высшему должностному лицу Оренбургской области, прекратившему исполнение своих полномочий²³.

Кроме того, были выявлены многочисленные факты принятия региональных нормативных актов, устанавливающих социальные гарантии лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, значительно превышающие гарантии лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, в том числе и дотационными субъектами Российской Федерации. В результате чего, Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации по заявлению прокурора Брянской области было вынесено Определение от 02.10.2015 № 83-АПГ15-15, в котором Верховный Суд Российской Федерации указал, что субъекты Российской Федерации, получающие дотации из федерального бюджета не вправе устанавливать дополнительные материальные гарантии лицам, замещающим государственные должности соответствующего субъекта Российской Федерации.

После вынесения Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации соответствующего решения региональные прокуроры обратились в суд с заявлениями о признании, аналогичных

²³ Шайхатдинов В. Ш. Некоторые правовые проблемы социальной защиты лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / В. Ш. Шайхатдинов // Российский юридический журнал. 2016. № 6.

законов субъектов Российской Федерации противоречащими федеральному законодательству, а также признать их недействительными.

Так, прокурор Дагестана внес в Народное собрание Республики протест на республиканский Закон. Депутаты Народного собрания протест прокурора отклонили, и он вынужден был обратиться в Верховный суд Республики. Прокурор Якутии опротестовал принятый в 2009 году Закон Республики, в котором для бывших руководителей Республики предусматривались дополнительные социальные гарантии. Парламент Якутии по протесту прокурора отменил пожизненные гарантии руководителям Республики с учетом того, что бюджет Республики является дотационным. По иску прокурора Республики Калмыкия Верховный суд Калмыкии признал недействующим республиканский закон о пенсиях за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности, сославшись на дефицитный бюджет Республики²⁴.

Все перечисленные факты говорят нам о том, что вопросы предоставления дополнительных социальных гарантий не урегулированы в централизованном порядке. Одной из попыток решить данный вопрос является принятие поправок в Закон № 184-ФЗ (Федеральный закон от 30.12.2015 № 446-ФЗ), согласно которым в случае принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающего предоставление лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), такой нормативный правовой акт распространяется только на лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе и достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность в период осуществления ими полномочий по государственной должности субъекта Российской Федерации, и не может предусматривать предоставление указанных гарантий лицам, полномочия которых были прекращены в связи с несоблюдением ограничений, зап-

²⁴Шайхатдинов В. Ш. Некоторые правовые проблемы социальной защиты лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / В. Ш. Шайхатдинов // Российский юридический журнал. 2016. № 6.

ретов, неисполнением обязанностей, установленных федеральными законами²⁵. Тем не менее, считаем этого недостаточно.

Кроме того, стоит обратить внимание на то, что данная норма, введенная Федеральным законом от 30.12.2015 № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2¹ и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изложена некорректно и вызывает разночтения. Так, прокурором Амурской области был вынесен Председателю Законодательного Собрания Амурской области протест на часть 1 статьи 12 Закона Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О государственных должностях Амурской области». Прокурор Амурской области считает, что федеральный законодатель определил критерии, которым должны соответствовать нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации при установлении лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных социальных и иных гарантий впредь до принятия специального федерального закона, устанавливающего общий для всех порядок пенсионного обеспечения. В свою очередь, нормы части 1 статьи 12 Закона Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О государственных должностях Амурской области» расширили круг лиц, в отношении которых могут быть установлены дополнительные гарантии в связи с прекращением полномочий.

Однако считаем данный протест не состоятельным. Свою позицию по данному вопросу предлагаем выразить путем направления соответствующего письма Председателю Законодательного Собрания Амурской области (приложение Б).

²⁵ Федеральный закон от 30.12.2015 № 446-ФЗ "О внесении изменений в статьи 2.1 и 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, мы отмечаем наличие законодательной и правоприменительной проблемы в вопросах установления дополнительных социальных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, подтверждается анализом имеющихся на сегодняшний день норм федерального законодательства, а также судебной практики.

Также считаем недопустимой сложившуюся практику многолетнего разрешения одних и тех же вопросов различными и в большинстве случаев противоположными способами. Государство, в свою очередь, тратит значительные средства на проведение необходимой работы по урегулированию спорных вопросов (опротестование нормативных правовых актов, оспаривание их в суде, рассмотрение и пересмотр судебных дел и т.д.).

2.2.3 Ограничения и обязанности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации

Для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, за исключением мировых судей, ограничения и обязанности установлены частью 2 статьи 2¹ Закона 184-ФЗ. Данная норма является отсылочной и устанавливает, что на данную категорию служащих распространяются ограничения и обязанности, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. К иным федеральным законам относятся: Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В частности, лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, запрещается:

- открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

- замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами, а также муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Указанные запреты относятся к лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, как на постоянной основе, так и не на постоянной.

Помимо прочего, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

4) быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

б) получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации, замещаемую на постоянной основе;

7) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц;

8) принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

9) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов субъектов Российской Федерации с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

10) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

11) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие им известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

Кроме того, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации не вправе участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции».

В соответствии с вышеуказанными законами на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, наложено ряд обязанностей. Так, данная категория служащих обязана:

- представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей;

- сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Нормативные правовые акты регионов Российской Федерации, определяющие правовой статус лиц, замещающих государственные должности в этих регионах (например: Закон Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ «О государственных должностях Амурской области»; Закон города Москвы от 15.07.2005 № 43 «О государственных должностях города Москвы»; Закон Московской области от 14.03.1997 № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области»; Закон Ленинградской области от 16.12.2005 № 117-ОЗ «О государственных должностях Ленинградской области»; Закон Новосибирской области от 11.05.2000 № 95-ОЗ «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области»; Закон Саратовской области от 30.03.2007 № 51-ЗСО «О государственных должностях Саратовской области»; Закон Тамбовской области от 01.07.2011 № 18-З «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области» и

другие), помимо прочего, закрепляют ограничения прав лиц, замещающих указанные должности, а также устанавливают в отношении них запреты.

Например, Закон Саратовской области содержит только одну статью и касается она открытия лицами, замещающими государственные должности Саратовской области, счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами. И что интересно в данной статье это ограничение определено как запрет.

В других же субъектах Российской Федерации, например, в таких как: Амурская область, г. Москва, Ленинградская область, Камчатский край и т.д. пошли по пути установления в своих законодательных актах отсылок на федеральное законодательство норм, определяющих ограничения и запреты для лиц, замещающих государственные должности соответствующих субъектов Российской Федерации.

А, например, Тверская область устанавливает и запреты, и ограничения, связанные с замещением государственной должности в Тверской области, не указывая, однако, какие из приведенных в ней требований относятся к ограничениям, а какие – к запретам. Кроме того, одна группа ограничений и запретов воспроизводит те же ограничения, что и в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции», поэтому законность их введения не вызывает вопросов (хотя их и вызывает целесообразность такого дублирования). Вторая же, содержит обстоятельства, препятствующие замещению государственных должностей Тверской области, которые отсутствуют в федеральном законодательстве (признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным; осуждение его к наказанию; наличие не снятой или не погашенной судимости; выход из гражданства

Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства и др.)²⁶.

Аналогичная ситуация наблюдается в Воронежской области, Краснодарском крае, Архангельской области и др.

Вместе с тем, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» императивно не устанавливает конкретные ограничения, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, а дает право регионам Российской Федерации вводить новые ограничения и расширять их объем.

Согласимся с мнением С. Е. Чаннова, заведующего кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина РАНХиГС, доктора юридических наук, профессора, что при таком подходе содержание гарантии, содержащейся в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в значительной степени выхолащивается²⁷. В связи с чем, считаем, что запреты и ограничения, связанные с замещением гражданами государственных должностей субъектов Российской Федерации, должны вводиться только федеральными законодательными актами.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на то, что статья 12⁵ Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» наделяет субъекты Российской Федерации правом устанавливать запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, только в целях противодействия коррупции. Вместе с тем, не во всех законодательных актах регионов ограничения устанавливаются в целях противодействия коррупции. Некоторые регионы Российской Федерации данные ограничения определяют как обстоятельства, препятствующие замещению государственных должностей.

²⁶Чаннов С. Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10.

²⁷Чаннов С. Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации / С. Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10.

Так считаем, что, например, такие ограничения как близкое родство или свойство с лицами, замещающими государственные должности; непредставление сведений или представление заведомо недостоверных и неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера относятся к ограничениям в рамках противодействия коррупции. А, например, ограничение возможности замещения государственных должностей субъектов Российской Федерации лицами, страдающими определенными заболеваниями, данную цель не преследует. И как следствие установление их законами регионов без регулирования на федеральном уровне является весьма сомнительным.

Исходя из выше изложенного, мы считаем не вполне корректным устанавливать на федеральном уровне ограничения, для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, только в целях противодействия коррупции. При сравнении части 3 статьи 12¹ Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции», устанавливающей ограничения прав лиц, замещающих государственные должности, и статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающей запреты (а по сути те же ограничения конституционных прав) в отношении государственных гражданских служащих, обнаруживается их полное сходство. Однако, в связи с тем, что перечень, установленный Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ, содержит ограничения только в рамках противодействия коррупции, он содержит меньше позиций, чем перечень, установленный Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

Проведя глубокий анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и ее регионов, а также судебной практики приходим к выводу, что назрела потребность регулирования правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, именно на федеральном уровне. Основой такого регулирования можно предложить Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации». Принятие такого нормативного правового акта поставило бы в регионах Российской Федерации прохождение службы на государственных должностях субъектов Российской Федерации в единые законодательные рамки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В силу части 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 3 и подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с федеральным законодательством в течение трех месяцев.

Как следует из статьи 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации», статьи 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации – это должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Феде-

рации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, данным Федеральным законом не регулируется.

Таким образом, законодатель исключил деятельность лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и из сферы действия законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации.

Причем это касается определения не только прав, обязанностей и ограничений лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, но и определения условий осуществления их деятельности, в том числе материально-финансового обеспечения, предоставляемого им в течение срока их полномочий, а также в связи с прекращением полномочий, в том числе досрочным, что обусловлено особенностями правового статуса этой категории лиц.

Таким образом, системный анализ имеющихся в настоящее время норм федерального законодательства, регулирующих деятельность лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, а также судебной практики говорит о наличии законодательных и правоприменительных недостатков и проблем.

В целом же, как мы считаем, существует реальная и объективная потребность более подробного регулирования правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, на федеральном уровне. Основой такого регулирования может выступить Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации». Вместе с тем возможно и принятие отдельного нормативного правового акта.

На федеральном уровне должны быть установлены основные подходы к прохождению службы на государственных должностях субъектов Российской Федерации (в том числе в зависимости от замещения должностей на постоян-

ной и непостоянной основе), закреплены гарантии деятельности таких лиц и ограничения их прав, определены возможности и пределы применения к их деятельности трудового законодательства и законодательства о государственной службе. Все это отнюдь не препятствовало бы законодательному регулированию прохождения службы на государственных должностях самими субъектами Российской Федерации, однако поставило бы ее в единые законодательные рамки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

2 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 16.12.2019) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

3 Федеральный конституционный законот 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 06.03.2019) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

7 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

9 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

11 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

13 Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

14 Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

16 Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

17 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О

страховых пенсиях»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

18 Федеральный закон от 30.12.2015 № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2.1 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

19 Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 (ред. от 21.01.2020) «О государственных должностях Российской Федерации»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

20 Указ Президента Российской Федерации от 16.08.1995 № 854 (ред. от 31.12.2016) «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

21 Указ Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015)«О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

22 «Устав Кемеровской области – Кузбасса» (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997) (ред. от 13.01.2020)[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

23 Закон Владимирской области от 27.08.2004 № 135-ОЗ (ред. от 25.12.2019) «О государственной гражданской службе Владимирской области»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

24 Закон Республики Мордовия от 07.02.2005 № 2-3 (ред. от 10.06.2019)

«О государственных должностях и должностях гражданской службы Республики Мордовия» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

25 Закон Республики Карелия от 04.03.2005 № 857-ЗРК (ред. от 19.12.2019) «О некоторых вопросах государственной гражданской службы и правового положения лиц, замещающих государственные должности» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

26 Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 302-34 (ред. от 10.06.2019) «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

27 Закон г. Москвы от 15.07.2005 № 43 (ред. от 27.01.2016) «О государственных должностях города Москвы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

28 Указ Президента Республики Татарстан от 09.03.2006 № УП-92 (ред. от 22.10.2013) «Об утверждении Сводного перечня государственных должностей Республики Татарстан» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

29 Закон Республики Алтай от 01.08.2006 № 62-РЗ (ред. от 24.12.2019) «О Перечне государственных должностей Республики Алтай» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

30 Закон Курской области от 06.10.2006 № 64-ЗКО (ред. от 17.05.2019) «О государственных должностях Курской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

31 Закон Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О государственных должностях Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

32 Закон Сахалинской области от 21.12.2006 № 112-ЗО «О Перечне государственных должностей Сахалинской области» [Электронный ресурс]. Доступ

из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

33 Закон Саратовской области от 30.03.2007 № 51-ЗСО (ред. от 27.12.2019) «О государственных должностях Саратовской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

34 Закон Архангельской области от 20.05.2009 № 30-3-ОЗ (ред. от 30.09.2019) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

35 Закон Краснодарского края от 06.11.2009 № 1855-КЗ (ред. от 21.12.2018) «О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

36 Закон Воронежской области от 11.11.2009 № 133-03 «О государственных должностях Воронежской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

37 Закон Республики Тыва от 04.04.2011 № 515 ВХ-1 «О Реестре государственных должностей Республики Тыва» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

38 Закон Тамбовской области от 01.07.2011 № 18-3 (ред. от 25.10.2019) «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

39 Закон Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 1220-3 № 1327-IV (ред. от 03.07.2018) «Об уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

40 Закон Камчатского края от 19.12.2013 № 367 (ред. от 27.09.2018) «Об уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском

крае»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

41 Воробьев, Н. И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н. И. Воробьев, В. А. Галкин, М. М. Мокеев, И. Н. Осипова, А. Б. Юдина [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

42 Зюзин, С. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / С. Ю. Зюзин, А. Б. Юдина, Ю. А. Карташова, А.А. Гребенщикова [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

43 Манохин, В.М. Советская государственная служба / В. М. Манохин.— М.: Юридическая литература, 1966. — 194 с.

44 Нагорных, Р. В. Государственные должности Российской Федерации и ее субъектов: административно-правовая регламентация общих и специальных требований / Р. В. Нагорных // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. — 2018. — № 1.— С. 14-15.

45 Панкова, О. Б. Проблемы правового регулирования статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / О. Б. Панкова // Законность. — 2017. — № 2.— С. 20-24.

46 Петров, Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г. И. Петров. — Л.: Ленинградский государственный университет, 1960. — 344 с.

47 Сокрашкин, Э. Г. Самостоятельность регионов в вопросе распространения ограничения (ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции») на лиц, ранее замещавших государственные и муниципальные должности на местах / Э. Г. Сокрашкин //Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2013. — № 3.— С. 18-21.

48 Хорунжий, С. Н. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / С. Н. Хорунжий, С. М. Бекетова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 4. – С. 9-11.

49 Чаннов, С. Е. О трудовом статусе лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации / С. Е. Чаннов // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 28-31.

50 Чаннов, С. Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации / С. Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 12-16.

51 Шайхатдинов В. Ш. Некоторые правовые проблемы социальной защиты лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / В. Ш. Шайхатдинов // Российский юридический журнал. – 2016. – № 6. – С. 32-38.

III Судебная практика

53 Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

54 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2013 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В.Дубкова» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

55 Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 № 75-О «По запросу Правительства Республики Карелия о проверке конституционности положения пункта 10 статьи 51 Конституции Республики Карелия» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

56 Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2019 № 19-АПА19-16 «Об оставлении без изменения решения Ставропольского краевого суда от 03.06.2019, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующей строки 3 Перечня государственных должностей Ставропольского края, являющегося приложением к Закону Ставропольского края от 29.12.2006 N 98-кз «О статусе лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

57 Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.07.2012 № 42-АПГ12-2 «Об оставлении без изменения решения суда о признании недействующими частей 3 и 4 статьи 6 Закона Республики Калмыкия от 12.05.2009 № 94-IV-3 «О лицах, замещающих государственные должности Республики Калмыкия»[Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Вносится Законодательным
Собранием Амурской области

Проект
№ _____

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в статью 2¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Внести в статью 2¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, N 42, ст. 5005; 2003, N 27, ст. 2709; 2005, N 1, ст. 17, 25; 2006, N 1, ст. 10; N 23, ст. 2380; N 30, ст. 3287; N 31, ст. 3452; N 44, ст. 4537; N 50, ст. 5279; 2007, N 1, ст. 21; N 13, ст. 1464; N 21, ст. 2455; N 30, ст. 3747, 3805, 3808; N 43, ст. 5084; N 46, ст. 5553, 5556; 2008, N 29, ст. 3418; N 30, ст. 3613, 3616; N 48, ст. 5516; N 52, ст. 6236; 2009, N 48, ст. 5711; N 51, ст. 6163; 2010, N 15, ст. 1736; N 19, ст. 2291; N 31, ст.

4160; N 41, ст. 5190; N 46, ст. 5918; N 47, ст. 6030, 6031; N 49, ст. 6409; N 52, ст. 6984; 2011, N 17, ст. 2310; N 27, ст. 3881; N 29, ст. 4283; N 30, ст. 4572, 4590,

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ А

4594; N 48, ст. 6727, 6732; N 49, ст. 7039, 7042; N 50, ст. 7359; 2012, N 10, ст. 1158, 1163; N 18, ст. 2126; N 31, ст. 4326; N 50, ст. 6957, 6967; N 53, ст. 7596; 2013, N 14, ст. 1663; N 19, ст. 2331; N 23, ст. 2875, 2876, 2878; N 27, ст. 3470, 3477; N 40, ст. 5034; N 43, ст. 5454; N 48, ст. 6165; N 51, ст. 6679, 6691; N 52, ст. 6981, 7010; 2014, N 11, ст. 1093; N 14, ст. 1562; N 22, ст. 2770; N 26, ст. 3371; N 30, ст. 4256, 4257; N 42, ст. 5615; N 43, ст. 5799; N 45, ст. 6138; 2015, N 1, ст. 11; N 13, ст. 1807, 1808; N 14, ст. 2017; N 27, ст. 3947; N 29, ст. 4359, 4380; N 41, ст. 5628; 2016, N 23, ст. 3283; N 26, ст. 3866; N 27, ст. 4222; 2017, N 1, ст. 6; N 31, ст. 4828; N 45, ст. 6573; N 50, ст. 7563; 2018, N 1, ст. 26, 27, 87; N 7, ст. 972, 975; N 17, ст. 2425; N 24, ст. 3414; N 31, ст. 4834, 4856; N 32, ст. 5113, 5133; N 53, ст. 8424, 8454; 2019, N 6, ст. 461; N 12, ст. 1226; N 42, ст. 5801) следующие изменения:

дополнить пунктом 1¹ следующего содержания:

«1¹ Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации (далее – государственные должности)– должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Статус лиц, замещающих государственные должности, определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

В случаях, когда отношения, связанные с замещением государственных должностей, прямо не урегулированы настоящим законом и законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации,

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ А

к таким отношениям применяются федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, если это не противоречит существу отношений, связанных с замещением государственных должностей.».

Президент
Российской Федерации

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

проект письма



ГУБЕРНАТОР АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Ленина, 135, г. Благовещенск, 675023
тел. (4162) 59-60-02, факс (4162) 37-62-51
e-mail: mail@amurobl.ru

№ _____
На № _____ от _____

Председателю Законодательного
Собрания области

Прокурором области внесен протест на положения Закона Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ «О государственных должностях Амурской области» с указанием на их противоречие пункту 4 статьи 2¹ Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) и ссылкой на определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.03.2017 №10-АПГ17-3.

П. 4 ст. 2¹ Федерального закона установлена совокупность условий для получения дополнительных гарантий лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, к числу которых относится достижение ими пенсионного возраста или потеря трудоспособности в период осуществления полномочий по государственной должности субъекта РФ.

Из содержания протеста следует, что ч. 1 ст. 12 Закона Амурской области от 13.12.2006 № 260-ОЗ предусматривают право на пенсию лиц, замещавших государственные должности области на постоянной основе, *которые не достигли пенсионного возраста или не потеряли трудоспособность в период осуще-*

ствления полномочий, что необоснованно расширяет перечень категорий граждан, имеющих права на получение таких гарантий в соответствии с п. 4.ст. 2¹ .

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ Б

Ч. 1 ст. 12 Закона от 13.12.2006 № 260-ФЗ предусмотрено право на пенсию, назначаемую страховой пенсии по старости (инвалидности) в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» либо к пенсии, досрочно назначенной в соответствии с Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Ч. 3 этой же статьи предусмотрено, что право на обращение за назначением пенсии за выслугу лет возникает не ранее назначения страховой пенсии по старости (инвалидности) в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» либо досрочного назначения пенсии в соответствии с Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Аналогичные положения содержатся в пункте 1 Указа Президента РФ от 16.08.1995 № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы», согласно которому лица, замещавшие государственные должности РФ на постоянной основе и получавшие денежное вознаграждение за счет ассигнований федерального бюджета, *имеют право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», либо к пенсии, досрочно назначенной в соответствии с Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».* П. 10 данного Указа Президента РФ органам государственной власти рекомендовано установить соответствующие гарантии.

Правовая позиция о применении обозначенных положений Указа Президента РФ к отношениям, связанным с установлением региональной пенсии за выслугу лет лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ,

высказана Верховным Судом РФ в апелляционном определении от 05.12.2018 №55-АПГ18-38.

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ Б

Фактически предметом рассмотрения протеста является вопрос о соответствии между такими категориями граждан, как граждане, которым назначены указанные виды пенсий в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и гражданами, которые достигли пенсионного возраста или потеряли трудоспособность в период осуществления полномочий. По вопросу соотношения (тождественности) обозначенных категорий граждан высказываю следующую правовую позицию.

Федеральный законодатель не раскрывает понятия «пенсионный возраст». В связи с этим в правоприменении трактовка данного понятия может осуществляться через положения статьи 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», устанавливающей возрастные параметры для назначения страховой пенсии по старости.

За период, прошедший с момента принятия Верховным Судом РФ апелляционного определения от 29.03.2017 №10-АПГ17-3, в статью 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» внесены концептуальные изменения, предусматривающие дифференцированный подход к возрасту, при достижении которого при тех или иных условиях назначается страховая пенсия по старости. Тем самым для разных категорий граждан такой возраст различен.

В свою очередь ст. 32 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» дает право на досрочное назначение пенсии лицам, уволенным в связи с ликвидацией организации (прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя) на период до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в

том числе назначаемую досрочно, но не ранее чем за два года до наступления соответствующего возраста.

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ Б

Учитывая обозначенные положения федеральных законов, значение понятия «пенсионного возраста» не является определенным.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ право на страховую пенсию по инвалидности имеют граждане из числа застрахованных лиц, признанные инвалидами I, II или III группы. При этом страховая пенсия по инвалидности устанавливается независимо от того, наступила ли инвалидность в период работы, до поступления на работу или после прекращения работы.

В этой связи среди лиц, которым назначена пенсия по инвалидности, могут быть лица, у которых потеря трудоспособности произошла не в период осуществления полномочий, и которые при этом не достигли возраста, дающего права на назначение страховой пенсии по старости.

Соответственно полагаю, что в рамках рассматриваемого протеста ставятся вопросы о праве на получение пенсии за выслугу лет следующих категорий граждан:

1) граждан, которым пенсия назначена досрочно в соответствии со ст. 32 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»;

2) граждан, которым назначена страховая пенсия по инвалидности в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ, потерявшим трудоспособность не в период осуществления полномочий и при этом не достигшим пенсионного возраста (возраста, дающего права на назначения страховой пенсии по старости в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»).

Учитывая вышеуказанные положения федерального законодательства, неоднозначность складывающейся судебной практики, а также соответствие спорных категорий граждан категориям, предусмотренным пунктом 1 Указа

Президента РФ от 16.08.1995 № 854, считаем внесенный прокуратурой области протест не подлежащими удовлетворению.