

Министерство образования и науки 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
« ____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Государственная должность и должность государственной граждан-
ской службы: сравнительно – правовой анализ на примере законодательства
Амурской области

Исполнитель студент группы 421-узб3	_____	В.В. Перепелкина
Руководитель ст.преподаватель	_____	Д.С. Васильева
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Министерство образования и науки 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

« ____ » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Перепелкиной Вероники Викторовны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Государственная должность и должность государственной гражданкой службы: сравнительно – правовой анализ на примере законодательства Амурской области.

(утверждена приказом от 29.03.2017 г. №678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 февраля 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Устав Амурской области, Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Характеристика государственных должностей Амурской области должностей государственной гражданской службы: понятие и правовое регулирование службы на государственных должностях, правовой статус лиц; денежное вознаграждение и социальные гарантии лиц.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

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

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 71 с., 53 источника.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДОЛЖНОСТЬ, ГУБЕРНАТОР АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ, МИНИСТР ОБЛАСТИ, ДЕПУТАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ, ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ, АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ОБЯЗАННОСТИ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ, ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Государственные должности и должности государственной службы представляют собой систему публичных должностей, от эффективности деятельности и взаимодействия которой, зависит благополучие государства и его населения. В данной работе исследованы должности государственной гражданской службы и государственные должности Российской Федерации и Амурской области, проведены отличия статуса данных лиц.

Объектом исследования выступают общественные отношения, сфере деятельности лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы.

Предметом исследования представленной работы выступают правовые нормы, регулирующие статус лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы.

Целью исследования в представленной работе является сравнительно-правовой анализ статуса государственных должностей Амурской области и должностей государственной гражданской службы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Характеристика государственных должностей Амурской области	7
1.1 Понятие и правовое регулирование службы на государственных должностях	7
1.2 Правовой статус лиц, замещающих государственные должности Амурской области	16
1.3 Денежное вознаграждение и социальные гарантии лиц, замещающих государственные должности Амурской области	24
2 Характеристика должности государственной гражданской службы Амурской области	31
2.1 Понятие и правовое регулирование службы на должностях государственной гражданской службы Амурской области	31
2.2 Правовой статус государственных гражданских служащих Амурской области	42
2.3 Денежное вознаграждение и социальные гарантии государственных гражданских служащих Амурской области	56
Заключение	62
Библиографический список	66

ВВЕДЕНИЕ

Государственные должности и должности государственной службы представляют собой систему публичных должностей, от эффективности деятельности и взаимодействия которой, зависит благополучие государства и его населения. Государственные должности призваны образовать систему формальных связей и отношений в государстве. Они являются системообразующим элементом любого органа государственной власти и предназначены для обеспечения согласованной и скоординированной деятельности политиков и государственных чиновников, распределения и упорядочения их деятельности по полномочиям, содержанию, уровню ответственности. Государственная должность выступает одной из важнейших форм специализации в области государственно-властных и государственно-служебных отношений. Государственные должности - это политические и (или) высшие административные должности, в отличие от должностей государственной гражданской службы, главным предназначением которых является обеспечение деятельности государственных органов и государственного механизма в целом.

В соответствии с действующим законодательством, на лиц, замещающих государственные должности, законодательство о государственной службе не распространяется. Статус лиц, замещающих государственные должности и статус лиц, замещающих должности государственной гражданской службы существенно различается. Подп. «т» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460) и п. 6 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» признают необходимость унификации прав, ограничений, запретов и обязанностей для государственных и муниципальных служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Указанные обстоятельства предопределили актуальность рассматриваемой темы.

Анализ юридической литературы показывает высокий интерес исследователей к различным аспектам института государственной службы.

Исследованию общетеоретических и частных проблем государственной службы и службы на государственных должностях посвящены работы российских ученых: А.А. Абрамовой, С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, К.Н. Гусова, Ю.М. Козлова, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Полетаева, И.С. Самощенко, В.Н. Смирнова, М.С. Строговича, Л.А. Сыроватской, М.Х. Фарукшина, С.Е. Чанова и ряда других авторов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы.

Предметом исследования представленной работы выступают правовые нормы, регулирующие статус лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы.

Целью исследования в представленной работе является сравнительно-правовой анализ статуса государственных должностей Амурской области и должностей государственной гражданской службы.

Задачи работы заключались в следующем:

- рассмотреть понятие и правовое регулирование службы на государственных должностях Амурской области и на должностях государственной гражданской службы Амурской области;

- исследовать правовой статус лиц, замещающих государственные должности Амурской области и должности государственной гражданской службы Амурской области;

- проанализировать денежное вознаграждение и социальные гарантии лиц, замещающих государственные должности Амурской области и должности государственной гражданской службы Амурской области.

В процессе написания работы используются следующие методы: логический, системный, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

1 ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1 Понятие и правовое регулирование службы на государственных должностях

Под государственными должностями в соответствии с п. 1 статьи 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ понимаются 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.

Ранее действующее законодательство (Закон «Об основах государственной службы»²) предусматривало отнесение государственных должностей к категории «А», которым относятся должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской Федерации), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов Российской Федерации) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и другие).

Отличие государственных должностей от должностей гражданской службы проявляется в следующих аспектах:

¹ О государственной гражданской службе [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

² Об основах государственной службы Российской Федерации (утратил силу) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

1) государственные должности устанавливаются только законами, должности гражданской службы могут быть установлены и подзаконным нормативно-правовым актом (например, должности федеральной государственной гражданской службы утверждаются указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы»³);

2) государственные должности устанавливаются для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, а должности гражданской службы устанавливаются для обеспечения исполнения полномочий государственных органов области либо лиц, замещающих государственные должности;

3) деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, законодательством о государственной службе не регулируется (ч. 2. ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы РФ»⁴).

Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»⁵ установлен Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, который включает в себя:

- должность главы государства (Президент Российской Федерации);
- должности в органах исполнительной власти (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);

³ О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁴ О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁵ О государственных должностях Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

Федерации в федеральном округе; Министр Российской Федерации - Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации; Федеральный министр);

- должности в органах законодательной власти (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);

- должности в органах судебной власти (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; Председатель федерального суда; Заместитель председателя федерального суда; Судья федерального суда; Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации);

- должности в иных органах государственной власти (Генеральный прокурор Российской Федерации; Председатель Следственного комитета Российской Федерации; Уполномоченный по правам человека; Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей; Председатель Счетной палаты; Председатель Центрального банка Российской Федерации; Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и другие).

Государственные должности Амурской области учреждаются Уставом Амурской области⁶ и Законом Амурской области от 13 декабря 2006 г. «О государственных должностях Амурской области»⁷.

Указанный закон закрепляет, что государственная должность области – это должность, устанавливаемая федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области, законами области для непосредственного исполнения полномочий государственных органов области.

К государственным должностям области относятся должности:

- в органах исполнительной власти (губернатор области, первый заместитель председателя Правительства области, заместитель председателя Правительства области, министр области);

- в органе законодательной власти (председатель Законодательного Собрания, заместитель председателя Законодательного Собрания, работающего на постоянной профессиональной основе, председателя комитета Законодательного Собрания, работающего на постоянной профессиональной основе, депутат Законодательного Собрания, работающего на постоянной профессиональной основе)

- в иных государственных органах области (председатель контрольно-счетной палаты области, заместитель председателя контрольно-счетной палаты области, аудитор контрольно-счетной палаты области; председатель избирательной комиссии области, заместитель председателя избирательной комиссии области, секретарь избирательной комиссии области; уполномоченный по правам человека в области; уполномоченный по защите прав предпринимателей в Амурской области).

Необходимо отметить, некоторые противоречия законодательства, устанавливающего перечень государственных должностей Амурской области, положениям федерального законодательства.

⁶ Устав (основной Закон) Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁷ О государственных должностях Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 13 декабря 2006 г. № 260-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

Во-первых, в соответствии со Сводным перечнем государственных должностей Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» должность руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации относится к государственным должностям РФ, а не субъекта РФ. По мнению ряда авторов⁸, отнесение должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации к числу государственных должностей Российской Федерации вытекает из части второй ст. 77 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Однако в соответствии с частью первой статьи 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. По мнению автора работы, главы исполнительной власти субъекта РФ должны относиться к государственным должностям субъекта РФ.

Во-вторых, в соответствии с Указом Президента РФ от 04 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»⁹, положения которого должны быть учтены при дальнейшей разработке законодательства о государственной гражданской службе субъекта РФ, помимо государственных должностей предусмотренных Законом Амурской области «О государственных должностях Амурской области» к типовым государственным

⁸ Комментарий Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: под ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырина, подготовленного для системы «КонсультантПлюс», 2006. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁹ О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 04 декабря 2009 № 1381. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

должностям субъекта РФ должна относиться должность мирового судьи. В соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»¹⁰ в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Статьей 1 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»¹¹, установлено, что мировые судьи в Российской Федерации, являясь судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, входят в единую судебную систему Российской Федерации, осуществляют правосудие именем Российской Федерации, а порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом, дают такие же основания отнести должность мирового судьи к государственной должности Российской Федерации.

Таким образом, как справедливо отмечает Ермошин Г.Т., если судьи федеральных судов относятся к государственным должностям РФ, то вполне обосновано положение о том, что мировые судьи должны относиться к государственным должностям субъекта РФ¹².

Правовой статус лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, устанавливается нормами конституционного и административного права¹³. Одним из нерешенных вопросов, связанных с деятельностью лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, является вопрос о применимости к ней норм трудового законодательства. Так, статьей 11 Трудового кодекса РФ содержит перечень лиц, на которых трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются:

«военнослужащие при исполнении ими обязанностей военной службы;

¹⁰ О судебной системе Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹¹ О мировых судьях в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹² Ермошин Г.Т. Мировой судья Статья: Мировой судья в системе государственной власти. Мировой судья - государственная должность? // Российская юстиция. 2008. № 5. С. 18.

¹³ Чаннов С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 42.

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 законом». Среди этого перечня нет лиц, замещающих государственные должности. Соответственно, можно сделать вывод о распространении на лиц, замещающих государственные должности норм трудового законодательства. Однако, распространение абсолютно всех норм Трудового кодекса РФ противоречит сущности служебной деятельности на государственных должностях, например, государственной должности выплачивается не заработная плата за осуществление трудовой функции, а денежное вознаграждение. Кроме этого, служебная деятельность государственных должностей является публичной, направленной на реализацию функций государства, следовательно, должна регулироваться публичными отраслями права (конституционным и административным правом), а не частной отраслью права, какой является трудовое право.

В законодательстве самих субъектов Российской Федерации можно встретить различные подходы к решению проблемы применения трудового законодательства к служебной деятельности лиц, замещающих государственные должности. При этом большая часть законов субъектов Российской Федерации этот вопрос просто обходит вниманием. Так, Закон Амурской области «О государственных должностях Амурской области» в части первой статьи 2 устанавливает правовую основу регулирования деятельности лица, замещающего государственную должность области. К ней относятся: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав (основной Закон) Амурской области, настоящий Закон и иные правовые акты области.

Как видно, Трудовой кодекс РФ и вообще трудовое законодательство в этом перечне не указаны, однако они вполне могут быть отнесены к категории иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

А вот, например, ч. 2 ст. 3 Закона Краснодарского края от 06.11.2009 г. №

1855-КЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края»¹⁴ устанавливает: «к правоотношениям, связанным с замещением государственных должностей, в части, не урегулированной настоящим Законом, применяются нормы трудового законодательства». Также в соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона Тамбовской области от 01.07.2011 г. № 18-3 «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области»¹⁵ «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».

Интересные положения относительно регулирования деятельности лиц, замещающих государственные должности, содержатся в Законе Архангельской области от 20.05.2009 г. № 30-3-ОЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области»¹⁶. Часть 2 ст. 3 этого нормативного акта однозначно указывает, что «отношения, связанные с замещением государственных должностей, не являются служебными или трудовыми отношениями». В то же время та же статья Закона № 30-3-ОЗ допускает применение к лицам, замещающим государственные должности Архангельской области, служебного и трудового законодательства. В частности, в соответствии с ч. 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». В законодательстве Архангельской обла-

¹⁴ О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края [Электронный ресурс]: Закон Краснодарского края от 06 ноября 2009 г. № 1855-КЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹⁵ О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области [Электронный ресурс]: Закон Тамбовской области от 01 июля 2011 г. № 18-3. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹⁶ О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области [Электронный ресурс]: Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

сти прослеживается связь с законодательством о гражданской службе, которое является специальным по отношению к трудовому законодательству.

С.Е. Чаннов отмечает¹⁷, что служба на государственных должностях федеральным законодателем сознательно отделена от государственной службы. Также, несмотря на наличие в ряде случаев некоторых общих признаков, она не должна рассматриваться как трудовая деятельность в классическом виде.

Согласимся с мнением С.Е. Чанновым, указав, что в регулировании статуса лиц, замещающих государственные должности приоритет должен отдаваться нормам конституционного и административного права, но в случаях не урегулированными нормами данных отраслей, допустимо применять нормы трудового права.

Необходимо отметить многочисленность норм, устанавливающих статус государственных должностей. Так, регламентация правового статуса лиц, замещающих государственные должности в органах исполнительной и законодательной власти Амурской области помимо Устава Амурской области и Закона «О государственных должностях Амурской области» осуществляется следующими законодательными актами области: Законом Амурской области «О Правительстве Амурской области»¹⁸, «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области»¹⁹, «Об избирательной комиссии Амурской области»²⁰, «О контрольно-счетной палате Амурской области»²¹, «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области»²².

Статус мирового судьи, как государственной должности Амурской области регулируется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Зако-

¹⁷ Чаннов С.Е. О трудовом статусе лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации // Современное право. 2015. № 5. С. 42.

¹⁸ О Правительстве Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 07 июня 2007 г. №347-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹⁹ О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

²⁰ Об избирательной комиссии Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 08 июля 1998 г. №82-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

²¹ О контрольно-счетной палате Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 10 июня 2011 г. № 494-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

²² Об уполномоченном по правам человека в Амурской области [Электронный ресурс]: Закон Амурской области от 28 апреля 2008 г. № 27-ОЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

ном РФ от 26 июня 1992 г. № 3231-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и рядом других нормативных правовых актов. Многие авторы отмечают, что многочисленность законов, осуществляющих правовое регулирование статуса судей в Российской Федерации, привела к тому, что отдельные нормы этих законов либо полностью, дословно дублируют друг друга, либо являются отсылочными к другим федеральным конституционным и федеральным законам, либо, регулируя одни и те же правоотношения, содержат редакционно различающиеся тексты, требующие дополнительных разъяснений для единообразного правоприменения. В некоторых случаях имеется и прямое противоречие некоторых норм законов положениям Конституции РФ.

Таким образом, отдельные нормы о правовом статусе лиц, замещающих государственные должности, содержатся в Конституции РФ, некоторых федеральных конституционных и федеральных законах, региональном законодательстве. Нельзя не отметить низкую степень регулирования правового статуса данных лиц, что отнюдь не способствует эффективному исполнению ими своих обязанностей и полномочий. В связи с этим, необходимо разработать и принять Федеральный закон «О службе на государственных должностях Российской Федерации».

1.2 Правовой статус лиц, замещающих государственные должности Амурской области

Правовой статус лиц, замещающих государственные должности Амурской области установлен главой 2 Закона Амурской области «О государственных должностях Амурской области».

Следует отметить, что ученые-юристы рассматривают правовой статус личности как сложное явление, объединяющее не только права и обязанности, но и ряд других элементов: гражданство, принципы, правоспособность, гарантии, ответственность, законные интересы и т.д.

Права и обязанности являются настолько бесспорными элементами правового статуса, что признаются в качестве таковых всеми исследователями.

Содержание правового положения государственных должностей характе-

ризуется их общегражданскими правами и обязанностями, обязанностями и правами по занимаемой должности. Правовой статус государственной должности характеризует место, занимаемое лицом в системе государственного механизма. Правовой статус государственной должности определяет границы деятельности лица по отношению к иным субъектам права.

Исходя из этого, правовой статус лица, замещающего государственную должность в самом общем виде можно определить как систему предоставленных лицу прав и возложения на него обязанностей, а также систему ограничений, запретов, обязательств, связанных с замещением государственной должности.

Статьей 5 Закона Амурской области «О государственных должностях Амурской области» закреплены права лица, замещающего государственную должность области на:

- «1) самостоятельное принятие решений;
- 2) получение в установленном порядке необходимой информации;
- 3) обеспечение необходимыми организационно-техническими условиями;
- 4) беспрепятственное посещение органов государственной власти области, государственных органов области, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, расположенных на территории области;
- 5) получение государственных гарантий, обеспечивающих его деятельность;
- 6) получение социальных гарантий».

Обязанности лиц, замещающих государственные должности можно разделить на три группы: обязанности, предусмотренные специальным законодательством, определяющим статус государственной должности, исходя из его законодательных полномочий; общие должностные обязанности и обязанности установленные в целях противодействия коррупции.

Обязанности, предусмотренные специальным законодательством, определяющим статус государственной должности, исходя из его законодательных полномочий закреплены Уставом (основным Законом) Амурской области и

иными нормативными правовыми актами области.

К числу общих обязанностей лица, замещающего государственную должность области относятся (статья 6):

«1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав (основной Закон) Амурской области, Закон «О государственных должностях Амурской области» и иные нормативные правовые акты области;

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

3) выполнять решения, определения и постановления судов Российской Федерации в части, касающейся его полномочий по замещаемой государственной должности области;

4) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;

5) соблюдать ограничения и запреты, связанные с осуществлением полномочий по замещаемой государственной должности области».

Федеральным законом «О противодействии коррупции»²³, статьей 12.1 на лиц, замещающих государственные должности, возлагаются обязанности, установленные в целях противодействия коррупции:

«1) передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации в случае, если владение им ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов;

2) 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 в порядке, установленном нормативными правовыми актами Рос-

²³ О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

сийской Федерации;

3) представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

4) 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».

Реализация некоторых из указанных антикоррупционных обязанностей для лиц, замещающих государственные должности вызывает определенные проблемы. Так, Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ст. 12.3) закрепляет, что в случае, если владение лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, должность федеральной государственной службы, должность муниципальной службы... ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Понятие «конфликт интересов» содержится в том же Законе в ст. 10. Однако сторонами конфликта интересов в вышеназванной статье являются только государственные или муниципальные служащие. Понятие конфликта интересов для лиц, замещающих государственные должности в Федеральном законе, отсутствует. Это приводит к сложностям в правоприменительной практике при определении случаев, когда лица, занимающие государственные должности, должны передавать свои доли и акции в доверительное управление²⁴.

Следующей характеристикой правового статуса государственных долж-

²⁴ Хорунжий С.Н. Хорунжий С.Н., Бекетова С.М. Правовые проблемы противодействия коррупции, связанные с ограничениями и обязанностями лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 37 - 40.

ностей являются ограничения и запреты. Закон «О государственных должностях Амурской области» предусматривает отсылочную норму к другим федеральными законами и законами области, устанавливающих ограничения и запреты для лиц, замещающих государственные должности области.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁵ на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, за исключением мировых судей, распространяются ограничения, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Что касается Федерального закона «О противодействии коррупции», то в нем имеется ст. 12.1, которая содержит ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности. Данная статья, в частности, устанавливает, что лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

- замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;
- быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;

²⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

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

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен запрет лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, их супругам и несовершеннолетним детям 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.

Несложно заметить, что данные ограничения очень схожи с установленными ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запретами для гражданских служащих, распространяющимися, кстати, и на государственных служащих других видов службы. Само по себе это видится вполне обоснованным, учитывая очевидную взаимосвязь государственной службы и службы на государственных должностях. В то же время вызывает удивление: почему в одном законодательном акте эти положения именуются запретами, а в другом - ограничениями. Учитывая, что тот же Закон о гражданской службе содержит, помимо запретов, и ограничения, установленные для гражданских служащих, создается впечатление, что законодатель в данном случае несколько запутался во введенной им самим терминологии.

Вместе с тем представляется, что на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в целом должны распространяться и некоторые иные ограничения их конституционных прав. Так, например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрещает государственным гражданским служащим прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Данный запрет, вполне очевидно, не направлен на противодействие корруп-

ции, а преследует цель обеспечения бесперебойного функционирования государственных органов. Однако тем более недопустимым является прекращение исполнения служебных (трудовых) обязанностей и лицами, замещающими государственные должности субъектов РФ, поскольку они, как уже отмечалось выше, непосредственно реализуют полномочия самих субъектов Российской Федерации, а также государственных органов.

Собственно, в отношении некоторых из них такое ограничение законодательством предусматривается. Например, в соответствии с п. 14 ч. 3 ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей» судья не вправе прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора. Данная норма распространяется на всех судей, то есть в том числе и на мировых судей и судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Однако общий запрет для всех лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебных (трудовых) споров в федеральном законодательстве не установлен.

Отметим, что в первоначальной редакции Закона Амурской области «О государственных должностях» был предусмотрен запрет - принимать участие в забастовках, который в последующем был исключен из Закона.

Целесообразно было бы установить в отношении государственных должностей ограничение близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы и государственной должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Рассматриваемое ограничение закреплено в статье 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», но распространяется только на государственных гражданских служащих и не применяется в отношениях между гражданским служащим и лицом, замещающим государственную должность.

Но остается не решенным вопрос, имеет ли право субъект РФ устанавливать дополнительные ограничения и запреты для лиц, замещающих государственные должности. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Установление дополнительных ограничений в субъектах Российской Федерации, в том числе и для конкретных государственных должностей, вступает в противоречие с указанной нормой Конституции РФ.

Несложно, например, представить, что в конкретном субъекте Российской Федерации будет принято решение ввести запрет на замещение государственных должностей субъектов Российской Федерации для лиц, имеющих не только непогашенную (неснятую) судимость, но и для всех, когда-либо имевших судимость (даже если она была снята или погашена). В другом законодательстве пойдут еще дальше и установят - в целях противодействия коррупции - запрет для всех лиц, привлекавшихся к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений. В третьем - вообще для всех, кто когда-либо совершал административные правонарушения (исходя из логики, что, раз данное лицо совершало правонарушения, значит, оно может быть в большей степени подвержено стремлению нарушать закон и в будущем).

В связи с этим требуется расширить перечень ограничений по аналогии с государственной гражданской службой, закрепив его в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

В целом же, с нашей точки зрения, существует объективная потребность более подробного, чем существующее, регулирования правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, на федеральном уровне. Базой такого регулирования вполне может выступить существующий Федеральный закон «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», хотя возможно и принятие отдельного законодательного акта. 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.

1.4 Денежное вознаграждение и социальные гарантии лиц, замещающих государственные должности Амурской области

Законом Амурской области «О государственных должностях Амурской области» статье 10 предусмотрена форма оплаты труда лица, замещающего государственную должность области - ежемесячное денежное вознаграждение, которое состоит из базового денежного вознаграждения и дополнительных выплат. При этом размер денежного вознаграждения устанавливается кратным к размеру должностного оклада по младшей должности государственной гражданской службы области «специалист 1 разряда».

К дополнительным выплатам лицу, замещающему государственную должность области относятся:

- 1) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска в размере 50%;
- 2) ежемесячная процентная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;
- 3) ежемесячная надбавка за ученую степень:
кандидата наук - 2%;
доктора наук - 4%.

Законодательство многих субъектов Российской Федерации предусматривает ряд материальных гарантий лицам, замещавшим государственные должности данных субъектов Федерации. Среди этих гарантий до последнего времени чаще всего встречались следующие.

1. Гарантии пенсионных прав лиц, замещавших государственные должно-

сти соответствующих субъектов РФ. Законодательство подавляющего большинства субъектов РФ (вслед за федеральным законодательством) устанавливает ежемесячные надбавки (доплаты, социальной выплаты) к пенсии (пенсию за выслугу лет) для лиц, замещавших в течение определенного времени государственные должности данных субъектов.

2. Денежные выплаты лицам, замещавшим государственные должности субъекта РФ и освобожденным от должности (уволенным) в связи с отставкой по собственному желанию или с истечением срока полномочий. Указанные выплаты до последнего времени предусматривались законодательством более чем двадцати субъектов РФ, в том числе и до 2008 г. в Амурской области. Размер этих единовременных выплат варьировался от одного месячного денежного вознаграждения в Республике Башкортостан до десяти месячных денежных вознаграждений в Республике Коми²⁶.

Универсальным решением данной проблемы, стало принятие Федерального закона от 30.12.2015 N 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», согласно которому установление нормативным правовым актом субъекта РФ дополнительных социальных и иных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъекта РФ, в связи с прекращением ими полномочий (в том числе досрочно) возможно лишь в отношении 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.

На территории Дальневосточного федерального округа во всех субъектах

²⁶ Молотов А.В., Иванов А.В. К вопросу о материальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 15.

Федерации действуют законы о статусе и социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности. В Амурской области Законом «О государственных должностях Амурской области» статьей 8 установлены следующие гарантии:

«1) своевременная выплата ежемесячного денежного вознаграждения, сохранение денежного вознаграждения при направлении в служебные командировки;

2) предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска продолжительностью 55 календарных дней. Отпуск может предоставляться по частям;

3) возмещение расходов, связанных с повышением квалификации и профессиональной переподготовкой в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

4) медицинское обеспечение (в том числе медицинские осмотры) в государственных медицинских организациях области в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами и правовыми актами области;

5) пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных Законом, иными нормативными правовыми актами области;

6) предоставление служебного транспорта, обеспечение служебными помещениями и телефонной связью для осуществления полномочий в порядке, установленном правовыми актами области;

7) обязательное социальное страхование в порядке и на условиях, предусмотренных федеральным законодательством;

8) лицу, не имеющему жилой площади в городе Благовещенске, предоставляется на срок осуществления полномочий не подлежащее приватизации служебное жилое помещение в соответствии с требованиями, установленными жилищным законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законом области. По окончании полномочий лицо, замещавшее государственную должность области, обязано в течение двух месяцев освободить занимаемое служебное жилое помещение.

9) иные государственные гарантии, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами области».

Между тем, как уже указывалось, федеральное законодательство непосредственно не предусматривает для этой категории работников подобного рода гарантий, что не раз было предметом исследования Верховного Суда РФ по делам об оспаривании и признании противоречащими федеральному законодательству законов субъектов Федерации о статусе и социальных гарантиях лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

Ввиду отсутствия четкого правового регулирования исследуемых отношений Верховный Суд по делам о соответствии (несоответствии) положений региональных законов требованиям актов, имеющих большую юридическую силу, применял положения ТК.

Так, Верховный Суд, основываясь на системном анализе положений трудового законодательства, неоднократно подчеркивал следующее²⁷.

Федеральным законом не предусмотрено, что на лиц, замещающих государственные и муниципальные (в том числе выборные) должности, не распространяются нормы трудового права, в частности, по вопросам порядка и оснований установления гарантий. Исходя из положений ст. ст. 164, 165 и 172 ТК соответствующие гарантии могут быть предоставлены исключительно на период выполнения полномочий, какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от должностного положения, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Между тем Конституционный Суд РФ своим Постановлением от 5 апреля 2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части

²⁷ Определение Верховного Суда РФ от 11 июля 2012 г. №42-АПГ12-2 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов»²⁸ признал положения ТК не противоречащими Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не исключают право субъекта Федерации - при соблюдении требований Конституции РФ и федерального законодательства - устанавливать законом субъекта Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий.

При этом вопрос о законности установления аналогичной гарантии иным лицам, замещающим государственные и муниципальные должности субъектов Федерации, имеющим схожую с депутатами региональных парламентов правовую природу, остался неразрешенным. Кроме того, отдельные выводы Конституционного Суда, носящие системообразующий характер, могут быть экстраполированы и на иные гарантии лиц этой категории. Федеральное же законодательство в полной мере ответы на указанные вопросы не дает²⁹.

Верховный Суд РФ 11 ноября 2015 г. оставил без изменения решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 7 июля 2015 г. по заявлению прокурора о признании недействующими отдельных положений Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 11 октября 2006 г. 373-З N 759-III «О Главе Республики Саха (Якутия)»³⁰. В соответствии с ч. 5 ст. 15 названного Закона Президенту Республики Саха (Якутия), вице-президенту Республики Саха (Якутия) и Главе Республики Саха (Якутия) после истечения срока их полномочий или досрочного прекращения полномочий, кроме случаев прекра-

²⁸ По делу о проверке конституционности абзаца четвертой части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 №7-П Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

²⁹ Панкова О.Б. Проблемы правового регулирования статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Законность. 2017. № 2. С. 14.

³⁰ Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2015 N 74-АПГ15-25 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

щения полномочий, связанных с виновными действиями, устанавливались некоторые социальные гарантии.

Анализируя материалы дела, суд пришел к выводу о том, что установление дополнительных социальных гарантий для лиц, замещавших государственные должности Республики Саха (Якутия), законным быть признано не может, поскольку не согласуется с установленными ст. ст. 31 и 33 БК принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов. Реализация указанных принципов выражается в недопустимости установления расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета субъекта и, как следствие, потребует привлечения средств федерального бюджета.

Возможность установления лицам, замещающим государственные должности субъекта Федерации, дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами. Бюджетным кодексом РФ определен порядок установления уровня расчетной бюджетной обеспеченности, являющейся объективным показателем социально-экономического положения субъекта Федерации, а также основным критерием для определения нуждаемости субъекта в предоставлении ему из федерального бюджета дотаций.

Аналогичное решение было принято Верховным Судом РФ в рамках административного дела по заявлению прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-З «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области». Судебная коллегия Верховного Суда РФ по административным делам, проанализировав бюджетное законодательство Брянской области, отражающее основные показатели ее бюджета за период с 2006 по 2015 год, пришла к заключению, что регион относится к числу дотационных, в связи с чем ежегодно получает из федерального бюджета финансовую помощь. Показатели уровня налоговых доходов субъекта на одного жителя, а также состояние его социально-экономического

развития являются факторами, обуславливающими как нуждаемость региона в дотациях, так и их размер.

Суд также указал, что приведенные обстоятельства служат объективными критериями, подлежащими применению при решении вопроса о наличии у субъекта полномочий по самостоятельному установлению дополнительных гарантий лицам, замещавшим государственные должности, и их размера после прекращения государственной службы.

При этом Верховный Суд РФ сослался на мнение Конституционного Суда РФ, изложенное в упомянутом Постановлении № 7-П о том, что законодатель субъекта Федерации, реализуя полномочия по установлению тех или иных выплат, обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Федерации и возможности его бюджета.

Таким образом, реализация органами государственной власти субъектов РФ полномочий по установлению лицам, замещающим государственные должности субъекта РФ, дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения ими своих расходных обязательств. Иными словами, дотационные субъекты РФ не обладают полномочиями по установлению дополнительных мер социальной защиты указанным лицам. Это же положение следует распространить на государственных служащих субъектов РФ, лиц, замещающих муниципальные должности, а также муниципальных служащих.

Таким образом, необходимо федеральное регулирование отношений по дополнительной социальной защите лиц, замещающих государственные должности.

2 ХАРАКТЕРИСТИКА ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Понятие и правовое регулирование службы на должностях государственной гражданской службы Амурской области

Государственная служба как социальная и государственно-правовая категория представляет собой сложное общественное явление. Ее необходимо рассматривать как организационный и правовой институт.

В содержание организационно-правового института государственной службы входят три взаимосвязанных элемента:

1) организация деятельности личного состава государственных органов, его служащих (учреждение должности в структуре государственного аппарата, определение круга обязанностей и полномочий по каждой должности, порядка замещения этой должности и т.д. Причем все это должно быть выполнено государством еще до того, как служащий займет свое служебное место и начнет свою профессиональную деятельность по осуществлению определенных государственных функций и полномочий);

2) сама служебная профессиональная деятельность личного состава государственных органов (его служащих), в процессе и в результате которой реализуется компетенция соответствующего государственного органа;

3) правовое регулирование этой служебной профессиональной деятельности государственных служащих (указание и закрепление в соответствующих нормативно-правовых актах задач, функций и полномочий, организационных и правовых форм и методов деятельности каждого государственного служащего)³¹.

Говоря о государственном гражданском служащем, необходимо отметить, что он является субъектом права, а также является реальным участником раз-

³¹Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб.пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г.

личных правоотношений. Правоотношения, в которых участвуют государственные гражданские служащие, достаточно разнообразны, но, как показывает практика государственного управления, наиболее часто госслужащие участвуют в административных правоотношениях. Но перед рассмотрением содержания административно-правового статуса государственного гражданского служащего необходимо определить, кто является госслужащим.

Если говорить о самом понятии государственного служащего, то попытки осмыслить его предпринимались в прошлом. Например, еще в XVII в. выдающийся английский философ Т.Гоббс полагал, что государственным служителем является тот, кому суверен (будь то монарх или собрание) поручает известный круг дел с полномочиями представлять в нем лицо государства³². Следуя логике мыслителя, можно говорить о том, что он признавал государственным служащим любое лицо, которое высшая власть в государстве наделяет властными полномочиями, и которое действует от имени этой власти и в ее интересах.

В нормативных актах и литературе отражены различные представления о понятии служащего. Основная причина этого - разнообразие социальных функций, выполняемых служащими. Оно объективно исключает возможность использования одного критерия для определения данного понятия.

Приближает к его сущности определение, согласно которому служащими признаются «работники нефизического и умственного труда, получающие заработную плату...»³³. По общему правилу, результатом труда служащего не является создание материальных ценностей в виде вещественных продуктов, выполнение работ или оказание услуг материального характера. Труд служащего связан с организацией работы различных органов, предприятий, учреждений, либо с созданием духовных ценностей, оказанием социальных услуг населению.

³² Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного или гражданского. Том II. -М., Мысль. 1991. С. 186.

³³ Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С.1236.

Нельзя признать удачным определение, сводящее служащего к лицу, работающему по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания³⁴, т.к. оно может быть распространено также на работников, не являющихся служащими.

В юридической литературе также даны различные определения государственных служащих. Н.И. Фаянс дал следующее определение: «Советскими государственными служащими являются лица, занимающие по выборам или по назначению постоянно или временно должности в государственных учреждениях или предприятиях и получающие заработную плату за свой труд, состоящие в организации и непосредственном осуществлении функций социалистического государства и имеющие своей целью построение коммунизма в нашей стране»³⁵.

Г.И. Петров в своем определении основное внимание сосредоточил на отличии государственного служащего от рабочего³⁶.

В учебнике по советскому административному праву издания 1962 года дано следующее понятие государственного служащего: «...государственный служащий есть лицо, занимающее по выборам или по назначению должность в советском государственном аппарате и получающее за это вознаграждение»³⁷.

Приведенные понятия, таким образом, имеют один общий признак – в них деятельность государственных служащих рассматривается в отрыве от организационной стороны государственной службы.

Е.В. Охотским определено, что «государственный служащий является лицом, органически интегрированным в систему государственно-служебных отношений, урегулированных публичным правом, нормами конституционного, административного, трудового и иных отраслей права. Эти отношения реали-

³⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1981. С.651.

³⁵ Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук - М., 1955, С. 7-8.

³⁶ Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Изд-во ЛГУ, 1960. С.198.

³⁷ Советское административное право. Учебник для юридических вузов – М.: Госюриздат. 1962, С.138.

зуются от имени и по поручению государства, в интересах общества и каждого гражданина, под контролем государства и народа»³⁸.

Выделяя из контингента всех служащих самую многочисленную группу государственных служащих, следует отметить, что они служат государству и являются представителями государственной администрации (государственных органов, организаций, учреждений). Иногда они формально включаются в штат негосударственных организаций или общественных объединений, где они по поручению государства выполняют определенные государственные функции и в этом случае выступают субъектами государственно-служебных отношений.

Таким образом, государственные служащие представляют собой социальную группу, состоящую из индивидуальных субъектов права (физических лиц), осуществляющих на возмездных началах определенные социально необходимые функции и выполняющих задачи учрежденных и действующих государственных органов и организаций. Для нормального функционирования каждой организации необходим собственный персонал, состоящий из специально подготовленных служащих.

В современном российском законодательстве понятие «государственный служащий» закреплено нормативно. Первоначально это было сделано в ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Государственным служащим признавался гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Позднее, в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» были закреплены весьма близкие по содержанию понятия «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта РФ». Так, федеральный государственный служащий определялся как гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной

³⁸ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. - 2003. - № 9. - С. 17-26.

государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. В ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» конкретизировались требования, предъявляемые к гражданину, поступающему на государственную службу. Таковыми являлись: наличие гражданства РФ; достижение возраста не моложе 18 лет; владение государственным языком, т.е. русским, который согласно ч.1 ст. 68 Конституции РФ является таковым на всей территории РФ; наличие профессионального образования; иные требования, установленные Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» для государственных служащих (например, полная гражданская дееспособность, стаж и опыт работы по определенной специальности и другие).

С некоторыми уточнениями данные требования применительно к гражданскому служащему оказались подтвержденными в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, в ст. 13 дано определение гражданского служащего (это гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Он осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ).

Между государственным служащим и государством на определенном этапе возникает конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов правового статуса государственно-служящего.

В узком понимании, государственный служащий – это лицо, занимающее должность государственной службы, т.е. должность в системе структурных подразделений государственной администрации, и выполняющее на возмездных началах (за вознаграждение, заработную плату, денежное содержание)

функции этого государственного органа (властные, управленческие, правоохранительные, судебные функции).

В специальной юридической литературе наиболее распространенным является мнение, согласно которому государственный служащий - это лицо, выполняющее непосредственно или в качестве вспомогательного работника, постоянно или временно, за вознаграждение служебные обязанности (государственные функции) в аппарате государственной администрации (в государственном аппарате)³⁹. Здесь главным критерием выступает исполнение работником служебных обязанностей. В другой, государственным служащим называется лицо, которое занимает постоянную или временную должность в государственном аппарате и получает вознаграждение за свой труд⁴⁰. В данной формулировке главным признаком является занимаемая должность. Лица, занимающие должности, выполняют определенную работу по осуществлению государственных функций⁴¹. По мнению критиков данной точки зрения, признак «государственные функции» весьма неконкретно определяет выполняемые работником служебные обязанности и является произвольно и искусственно перенесенным «в советское административное право из буржуазной юриспруденции, где он используется для обозначения для обозначения особого положения чиновников»⁴².

Итак, понятие «государственный служащий» можно определить следующим образом.

1) государственный служащий – это физическое лицо, гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющий государственным языком и имеющий профессиональное образование. Государственный служащий является одной из сторон государственно-служебного правоотношения. Между государственным органом и государственным служащим заключается служебный контракт, согласно которому служащий выполняет полномочия государственного органа, государственные функции, решает специальные задачи для дости-

³⁹ Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. - М., 1959. С.107.

⁴⁰ Советское административное право/Отв. Ред. А.Е. Лунев. М., 1960. С.90.

⁴¹ Там же, С.198-217.

⁴² Жданов А.А. О понятии советской государственной службы//Правоведение. 1962. № 4. С.38,40.

жения определенной цели государственного строительства, а государство (государственный орган) в свою очередь имеет обязанности перед служащим: устанавливает и обеспечивает его права и интересы, социально-правовые гарантии, ответственность, обязуется выплачивать денежное содержание и т.д. Государственный служащий является представителем администрации, без которой не существует ни одно общество. Все действия государственного служащего осуществляются им от имени государства и по его поручению; государство же ведет контроль за деятельностью государственного служащего и в соответствующих случаях применяет к нему меры принуждения.

Государственный служащий занимает должность только в государственном органе;

2) государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе;

3) государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке. Специальные федеральные законы определяют содержание деятельности служащего, его правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и т.д. Государственные должности могут занимать только государственные служащие;

4) государственному служащему присваивается в установленном законом порядке классные чины;

5) государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (финансовая деятельность государства, развитие культуры, обеспечение общественного порядка и безопасности и т. д.);

6) государственный служащий совершает во многих случаях действия (например, принимает управленческие решения, налагает взыскания), которые вызывают определенные юридические последствия. Такие действия могут быть юридическими фактами и использоваться в качестве доказательств или доку-

ментов. Эти действия государственных служащих изменяют, образуют либо прекращают различные правоотношения в сфере государственной и общественной жизни;

7) деятельность государственных служащих носит, как правило, непрямой характер. Она воздействует на сознание людей, влияет на экономическую жизнь, на технологические процессы производства, организацию и деятельность трудовых коллективов.

Таким образом, совокупность указанных признаков позволяет сформулировать следующее определение. Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, занимающий в установленном федеральным законодательством порядке включенную в штат должность в структуре государственной администрации (исполнительной, законодательной и судебной власти), имеющий квалификационный разряд (специальное звание, ранг, чин, степень, класс), заключивший с государственным органом трудовой договор (принявший присягу на верность Российской Федерации), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия (в том числе и государственно-властные), получающий денежное содержание (заработную плату) и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус⁴³.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №79-ФЗ) государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта

⁴³ Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996.- С.317.

Российской Федерации (ч. 4 статьи 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Как отмечает Е.Г. Крылова, первые годы действия новой российской Конституции многие региональные законодатели придерживались мнения, что правовое регулирование и организация государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находятся в их исключительном ведении. Данная позиция строилась на толковании ряда статей Конституции Российской Федерации, определяющих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72). Дело в том, что Конституция Российской Федерации устанавливает лишь, что к исключительному ведению Российской Федерации относится только федеральная государственная служба (п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации). Правовое же регулирование государственной службы субъектов Российской Федерации прямо не отнесено ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции Российской Федерации). На основании этого делался вывод, что в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование государственной службы, издавая нормативные правовые акты, имеющие верховенство над федеральными актами⁴⁴.

По мнению И.Н. Барцица⁴⁵, законодатель субъекта Федерации при принятии того или иного нормативного правового акта должен понимать, что унификация правового регулирования гражданской службы заключается не в прямом заимствовании федеральных правовых норм субъектом, а в отражении особенных норм субъекта и их соответствии общим нормам и принципам федерального законодательства.

⁴⁴ Крылова Е.Г. Формирование государственной службы Российской Федерации: теория, практика, проблемы институционализации: Монография. М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2008. С. 389.

⁴⁵ Правовое обеспечение государственной службы российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 511.

Федеральным законом № 79-ФЗ к основным полномочиям субъекта Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы отнесены:

- учреждение должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (ст. 8);

- утверждение реестра должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона №79-ФЗ, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы (ч. 2 ст. 10);

- определение порядка присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона №79-ФЗ (ч. 11 ст. 11);

- установление квалификационных требований к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 12, 46, 50 - 55);

- определение порядка и условий предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска гражданским служащим субъектов Российской Федерации, имеющим ненормированный служебный день (ст. 45);

- установление размеров должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации; ежегодное увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом уровня инфляции (потребительских цен) (ст. 50);

- установление порядка формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона №79-ФЗ (ст. 51);

- установление порядка и условий командирования гражданского служащего субъекта Российской Федерации, а также порядка и условий возмещения расходов, связанных с переездом гражданского служащего субъекта Российской Федерации и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган; определение случаев, порядка и размеров выплат по обязательному государственному страхованию (ст. 52);

- предоставление гражданским служащим субъекта Российской Федерации дополнительных государственных гарантий при определенных условиях, предусмотренных федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (ст. 53);

- установление порядка и условий выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации (ст. 55);

- утверждение государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации гражданских служащих субъекта Российской Федерации, включая его объем и структуру, с учетом положений Федерального закона №79-ФЗ (ст. 63);

- утверждение положения о кадровом резерве на гражданской службе субъекта Российской Федерации (ст. 64);

- утверждение программ развития гражданской службы субъектов Российской Федерации (ст. 66).

Таким образом, законодательный массив субъектов Российской Федерации «в значительной мере дает реальное представление о состоянии правового регулирования служебной деятельности государственных служащих»⁴⁶.

13 декабря 2006 года принят Закон Амурской области № 261-ОЗ «О государственной гражданской службе Амурской области». Областной закон не дуб-

⁴⁶ *Игнатов В. Г.* Государственная служба субъектов РФ: опыт сравнительно-правового анализа. - Ростов н/Д., 2000. С. 4.

лирует положения Федерального закона №79-ФЗ, а предусматривает особенности правового регулирования гражданской службы Амурской области. Кроме Закона №261-ОЗ, правовое регулирование государственной гражданской службы осуществляется многочисленными подзаконными актами, такими как: Постановление Губернатора Амурской области от 15 марта 2016 г. № 63 «О порядке сообщения государственными гражданскими служащими области о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов»; Постановление Губернатора Амурской области от 06 февраля 2014 г. № 31 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»; Постановление Губернатора Амурской области от 19 июня 2013 г. № 162 «О представлении лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области, сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»; Постановление Губернатора Амурской области от 22 февраля 2011 г. № 45 «Об утверждении кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих области, замещающих должности в органах государственной власти области, государственных органах области» и другие.

2.2 Правовой статус государственных гражданских служащих Амурской области

Государственный служащий имеет определенное правовое положение. Для него определены особые условия поступления на государственную службу, прохождения и прекращения службы. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права: гражданам, другим организациям и т.д.

Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством. Правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает следующие элементы правового статуса гражданского служащего: основные права и основные обязанности; ограничения и запреты, связанные с гражданской службой; требования к служебному поведению гражданского служащего; порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе; необходимость представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Как отмечает В.А. Козбаненко, «общий правовой статус государственных и муниципальных служащих устанавливается на основе Конституции России федеральным законодательством. По своей сути правовой статус государственных и муниципальных служащих - это определенная нормами права совокупность прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений, ответственности, выражающая установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, исполняющих должностные обязанности в области государственно- либо муниципально-служебных отношений»⁴⁷.

Е.В. Охотский пишет о том, что «исходным пунктом характеристики правового статуса государственного служащего РФ является статус гражданина РФ, который органически включает в себя:

- конституционный статус российского гражданина;
- статус работника в соответствии с нормами Трудового кодекса РФ;

⁴⁷ Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. N 1. С. 14.

- административно-правовой статус в соответствии с законами о государственной службе⁴⁸.

Административно-правовой статус выражает наиболее важные и существенные связи государственного гражданского служащего с органами государственного управления. Вследствие этого административно-правовой статус государственного гражданского служащего, с одной стороны, составляет базу для становления и реализации иных прав и обязанностей, конкретизируясь и развиваясь в них, а с другой - непосредственно входит в любой из правовых статусов в качестве его важнейшей составной части.

Как отмечает Л.А. Сергиенко, «существенной проблемой является содержание правового статуса служащих государственного аппарата и оформление должностного статуса служащих как исходное условие организации работы аппарата»⁴⁹.

Н.В. Новоселова отмечает, что «правовой статус государственного служащего - это совокупность закрепленных нормами права обязанностей, ограничений и прав, которыми он обладает в связи с осуществлением служебной деятельности по занимаемой государственной должности. Правовой статус государственного служащего отражает специфику отношений: во-первых, между государственным служащим и государственным органом («внутриорганизационные отношения») и, во-вторых, между государственным служащим и другими субъектами (гражданами, государственными и негосударственными организациями) в связи с осуществлением им своих должностных полномочий («внешние государственно-служебные отношения»)⁵⁰.

Таким образом, исследуемый правовой институт относится к числу специальных статусов, с регламентацией которых законодатель связывает возложение на лицо дополнительных (специальных) полномочий в механизме их

⁴⁸ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. 2003. N 9. С. 7.

⁴⁹ Сергиенко Л.А. Совершенствование законодательства о советской государственной службе // Советское государство и право. 1984. N 5. С. 33.

⁵⁰ Новоселова Н.В. Обязанности и права государственного служащего. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 7.

взаимоотношения с органами публичного управления, а также гражданами и их организациями.

Обязанности – это функции, которые возлагаются на государственного служащего с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представляющих этот орган, определяются они статусными функциями государственной службы в целом, характеризуют сущность и содержание служебной деятельности каждого, кто в данный момент находится на государственной службе. Государство принимает на работу гражданина с целью возложения на него соответствующих обязанностей в расчете на то, что эти обязанности будут качественно исполняться.

Различают должностные обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности, и общие (служебные) обязанности, установленные для всех государственных служащих независимо от замещаемых должностей.

Статьей 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяются основные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Среди служебных обязанностей гражданского служащего следует отметить обязанность сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта (п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В ситуации конфликта интересов, личная заинтересованность у государственного служащего может являться не настоящей и не будущей, а возникнуть в прошлом, что на наш взгляд, не позволяет точно определить какая ситуация будет попадать под личную заинтересованность.

Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе об-

разуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы в связи с утратой доверия.

В судебной практике встречается достаточно большое количество дел об оспаривании увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия по основанию не урегулирования конфликта интересов. Однако, далеко не всегда суды подтверждают правомерность увольнения служащего.

Так, М.Е. обратилась в суд с иском к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы N 23 по Челябинской области о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда. В обоснование исковых требований истица указала на то, что работала в отделе работы с налогоплательщиками в Межрайонной ИФНС N 23. Служебный контракт с ней расторгнут в связи с утратой представителем нанимателя доверия. Считает увольнение незаконным в связи с тем, что ответчиком была нарушена процедура увольнения, а именно: не была проведена служебная проверка, от нее не истребовано письменное объяснение, увольнение произошло без учета характера правонарушения, ответчиком нарушен срок применения дисциплинарного взыскания. Кроме того, она приняла все необходимые меры по урегулированию конфликта интересов.

Разрешая возникший трудовой спор, суд пришел к выводу о незаконности увольнения истицы и необходимости восстановления ее на работе, при этом исходил из того, что данных о том, что имелся конфликт интересов при работе истицы, ответчиком не представлено, также не были представлены какие-либо доказательства того, что она использовала свою деятельность в интересах ООО.

Доводы апелляционной жалобы о том, что истица своевременно не сообщила работодателю о возможном конфликте интересов, тогда, как о возможно-

сти возникновения конфликта интересов знала с момента заключения служебного контракта, являются несостоятельными, поскольку судом установлено, что истица извещала представителя нанимателя о возможном конфликте интересов, и доказательств обратного ответчиком суду не представлено. Кроме того, ответчик при подозрении на наличие возможного конфликта интересов должен был собрать необходимую информацию, провести в отношении истицы служебную проверку, что сделано не было, при этом возможность проведения служебной проверки предусмотрена Федеральным законом N 79-ФЗ.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что истица использовала свое служебное положение и оказывала содействие в работе ООО, ничем не подтверждены, являются голословными, вина гражданского служащего установлена нанимателем не была, какими-либо достоверными доказательствами не подтверждалась, заинтересованные лица, в том числе, бывшее руководство ИФНС N 5 по Уйскому району в установленном порядке опрошены не были. Указание в апелляционной жалобе на тот факт, что опрос бывшего представителя нанимателя не является значимым для данного дела противоречит законодательству, так как ответчик не воспользовался предоставленными ему Федеральным законом N 79-ФЗ полномочиями по проведению проверки наличия в действиях государственного гражданского служащего признаков коррупционного правонарушения.

В другом решении, суд усматривает в действиях гражданского служащего конфликт интересов и признает увольнение правомерным. Так, Т. обратился в суд к Арбитражному суду г. Москвы о признании приказа об освобождении от должности государственной гражданской службы недействительным, восстановления в прежней должности.

Как следует из Апелляционного определения, основанием к увольнению Т. послужило то, что в нарушение пункта 13.2 Инструкции об осуществлении пропускного режима и обеспечения установленного порядка деятельности Арбитражного суда г. Москвы, в нарушении п. 3.3 Служебного распорядка Арбитражного суда г. Москвы, истец воспользовавшись персональной картой, провел

в служебную зону постороннего человека и осуществлял его консультирование с использованием своего служебного положения.

Суд не принял во внимание ссылку в жалобе на то, что в материалы дела не представлены доказательства возникновения личной заинтересованности истца а именно: каких-либо доходов, денег, иного имущества.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из того, что Т., являясь государственным гражданским служащим, не принял мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, а напротив осуществлял деятельность не совместимую с гражданской службой в нарушении ст. ст. 15 - 18 ФЗ от 27.04.2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», имея в ней личную заинтересованность, что могло привести к конфликту интересов.

Судом проверен порядок увольнения Т. и признан соблюденным, дисциплинарное взыскание в виде увольнения было произведено в срок, в связи с чем суд правомерно отказал истцу в иске о признании приказа об увольнении недействительным, восстановлении на работе. Таким образом, судебная коллегия определила: Решение Симоновского районного суда г. Москвы - оставить без изменения, апелляционную жалобу Т. - без удовлетворения.

Еще пример судебной практики в данной сфере. Ю. обратилась в суд с иском к Благовещенской таможне о восстановлении на государственной службе, указав, что состояла на государственной гражданской службе в таможенных органах в должности заместителя начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля Благовещенского таможенного поста. Служебный контракт расторгнут и она освобождена от замещаемой должности гражданской службы на основании п. 6 части 1 ст. 33 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Увольнение считает незаконным. Также указала, что целью проведения организационно-штатных мероприятий являлось урегулирование конфликта интересов истца по службе, поскольку ее дочь представляла интересы индивидуального предпринимателя в Арбитражном Суде Амурской области по делам по спорам с Благовещенской таможней.

Однако урегулирование конфликта интересов не предполагает увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

В судебном заседании истец и ее представитель на требования настаивали, в дополнение пояснили, что причиной увольнения истца послужил конфликт интересов по службе, фактического сокращения штата сотрудников не произошло, их количественная численность не изменилась. Просили требования удовлетворить. Также пояснили, что 11.03.2012 г. на Благовещенской таможне состоялось заседание комиссии, на которой рассматривалась информация о наличии конфликта интересов у истца, так как дочь истца выступает представителем в Арбитражном суде Амурской области по делу, ответчиком по которым выступает Благовещенская таможня. Комиссией было принято решение о присутствии конфликта интересов по службе и истцу было указано на необходимость принять меры по его урегулированию, письменным ответом истица уведомила, что конфликт не был урегулирован. Считают состоявшееся увольнение законным и обоснованным, а требования истца не подлежащими удовлетворению .

Решением Благовещенского городского суда от 7 августа 2012 года в удовлетворении требований Ю. отказано в полном объеме.

При рассмотрении апелляционной жалобе Ю., судебная коллегия не согласилась с выводами суда. Увольнение по указанному правовому основанию допускается при наличии фактических оснований сокращения должностей гражданской службы, соблюдении порядка предупреждения государственного служащего о предстоящих изменениях при прохождении государственной гражданской службы, соблюдении порядка предложения государственному служащему иной должности государственной гражданской службы, обязанность доказать которые возлагается на представителя нанимателя, что следует из смысла п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 17.03.2004 года «О применении судами Российской Федерации Трудового Кодекса российской Федерации».

Из уведомительного письма, направленного Благовещенской таможней в адрес ДВТУ следует, что целью проведения организационно-штатных мероприятий в таможне является устранение конфликта интересов на государственной службе заместителя начальника ОТО и ТК Благовещенского таможенного поста, путем изменения служебного положения ч. 4 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» .

Для государственных гражданских служащих такие ограничения и запреты предусмотрены статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Как следует из материалов дела и установлено судом состоялось заседание комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, установившей присутствие у Ю. конфликта интересов по службе, выразившееся в представительстве участника внешнеэкономической деятельности дочерью истца Д. в Арбитражном суде Амурской области по делам, связанным с корректировкой таможенной стоимости, предъявленным к Благовещенской таможне, истцу предложено принять меры по урегулированию конфликта. В письменной объяснительной в адрес представителя нанимателя Ю. пояснила о проведении беседы с дочерью, результатом которой является решение последней принимать участие в качестве представителя истца по делам, уже принятым к производству Арбитражного суда, а впоследствии воздерживаться от участия в делах подобной категории. Объяснительная Ю. расценена представителем нанимателя как отказ последней принять меры по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе и начаты организационные процедуры по урегулированию конфликта интересов путем изменения служебного положения Ю., направлен проект приказа об изменении штатных должностей таможни.

Между тем, оценивая возникшую между сторонами ситуацию, выразившуюся в представительстве родственника государственного служащего в суде по делам по искам, предъявленным к Благовещенской таможне, судебная коллегия считает, что она не подтверждает возникновение между сторонами госу-

дарственно-служебных отношений конфликта интересов, то есть ситуации, при которой исходя из буквального смысла ч. 1 и 3 ст. 19 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», возникла личная заинтересованность Ю., влияющая на объективное выполнение последней должностных обязанностей, влекущая противоречие между личными интересами Ю. и государством в лице Благовещенской таможни, последствием которой является возможность получения Ю. доходов при исполнении должностных обязанностей в любой из форм, указанных в названной норме права, непосредственно для самой Ю. либо для членов ее семьи.

Апелляционная инстанция отменила решение Благовещенского городского суда от 07 августа 2012 года, приняла по делу новое решение - удовлетворить требования истца.

Помимо установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», на гражданского служащего Амурской области возлагаются обязанности, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции». К ним относятся:

- 1) обязанность уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции»);
- 2) обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В соответствии со статьей 11 Закона Амурской области «О государственной гражданской службе Амурской области» гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы области, включенной в перечень, установленный губернатором области, а также гражданский служащий области, замещающий должность гражданской службы области, включенную в перечень, установленный губернатором области, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера,

а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к членам семьи относятся супруг (супруга) и несовершеннолетние дети.

Сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю):

- 1) граждане, претендующие на замещение должностей;
- 2) лица, замещающие должности гражданской службы.

Постановлением губернатора Амурской области от 30 декабря 2010 г. №506⁵¹ утвержден перечень должностей государственной гражданской службы Амурской области, обязанные предоставлять сведения о доходах:

- должности государственной гражданской службы Амурской области, отнесенные Реестром должностей к высшей группе.

- должности государственной гражданской службы Амурской области, установленные разделом II «Должности государственной гражданской службы области, учреждаемые в аппарате Законодательного Собрания Амурской области».

- должности государственной гражданской службы Амурской области, установленные разделом III «Должности государственной гражданской службы области, учреждаемые в контрольно-счетной палате Амурской области».

- должности государственной гражданской службы Амурской области, установленные разделом IV «Должности государственной гражданской службы области, учреждаемые в аппарате избирательной комиссии Амурской области».

⁵¹ Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Амурской области, при замещении которых государственные гражданские служащие области обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Амурской области от 30 декабря 2010 г. № 506. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

- должности государственной гражданской службы Амурской области, установленные разделом V «Должности государственной гражданской службы области, учреждаемые в аппарате уполномоченного по правам человека в Амурской области».

- другие должности государственной гражданской службы Амурской области, замещение которых связано с коррупционными рисками:

осуществление постоянно, временно (в соответствии с установленными полномочиями) организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных функций;

предоставление государственных услуг гражданам и организациям;

осуществление контрольных и надзорных мероприятий;

подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса;

управление государственным имуществом Амурской области;

осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений.

Указанный перечень должностей государственной гражданской службы Амурской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие области обязаны представлять сведения о своих доходах не является закрытым. Перечни конкретных должностей гражданской службы области, замещение которых связано с коррупционными рисками, утверждаются руководителями соответствующих государственных органов области.

Таким образом, необходимо более четко определить круг лиц обязанных предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В соответствии с п. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и за-

конных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 июня 2011 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод. Специфика государственной службы обуславливает особый правовой статус государственных служащих, включающий в себя комплекс ограничений и запретов.

Таким образом, существующие ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, имеют легитимный характер, т.е. они оправданы и необходимы для защиты конституционного строя, прав и законных интересов гражданина. Однако специфический смысл и объем ограничений и запретов можно интерпретировать с учетом особых связей между государством и гражданским служащим, а именно публично-правовых отношений службы и верности. В рамках таких функциональных связей гражданский служащий не просто работает и решает определенные задачи, а служит, выполняет свои функции при условии лояльности государству, народу обществу, что в общей форме выступает как верность конституции, конституционному строю.

Предназначение ограничений и запретов, связанных с государственной службой:

- 1) установить препятствия для злоупотребления властными полномочиями;
- 2) создать условия для независимости служебной деятельности от групп давления;
- 3) гарантировать осуществление гражданскими служащими своих прав;
- 4) обеспечить эффективную служебную деятельность.

Ограничения, установленные законом, действуют и при прохождении гражданской службы, и при поступлении на гражданскую службу, т.е. относят-

ся к гражданину, который еще не стал гражданским служащим. Запреты устанавливаются только при прохождении гражданской службы, т.е. относятся только к гражданским служащим.

Ограничения на гражданской службе могут устанавливаться только федеральными законами. Законодательством субъекта РФ не может устанавливаться

Дополнительные запреты установлены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в отношении граждан уволенных с гражданской службы. К ним относятся:

1) запрет разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

2) запрет без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в течение двух лет после увольнения с гражданской службы замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Указанный запрет распространяется на граждан замещавших должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации. На государственной гражданской службе Амурской области к таким должностям относятся должности, при замещении которых гражданские служащие обязаны предоставлять сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в соответствии с Постановлением Губернатора Амурской области от 03 марта 2010 г. №64 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы области, и государственными

ми гражданскими служащими области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Федеральным законом «О противодействии коррупции» в статье 12 уточняется, что гражданин, замещавший должность в течение двух лет после увольнения с государственной службы имеет право выполнять в организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью до ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Под должностными обязанностями, включающими в себя функции государственного управления заинтересованной организацией, понимается наличие у государственного служащего полномочий принимать прямо или опосредованно обязательные для исполнения решения (готовить проекты таких решений) в отношении заинтересованной организации либо оказывать влияние на управленческую деятельность по государственному регулированию экономических и иных процессов, в которых участвует заинтересованная организация.

В соответствии со статьей 64.1 Трудового кодекса РФ, бывшие государственные служащие в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы.

Работодатель при заключении трудового договора с такими гражданами обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы. В противном случае работодатель может быть привлечен к административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего.

Несоблюдение гражданином рассматриваемого требования влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Так, статья 84 Трудового кодекса РФ предусматривает прекращение трудового договора вследствие нарушения установленных Трудовым кодексом РФ или иным федеральным законом правил заключения трудового договора: заключение трудового договора в нарушение установленных Трудовым кодексом, иным федеральным законом ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности.

2.4 Денежное вознаграждение и социальные гарантии государственных гражданских служащих Амурской области

Денежное содержание гражданского служащего области в соответствии с главой 6 Закона Амурской области «О государственной гражданской службе Амурской области» включает в себя: оклад месячного денежного содержания гражданского служащего (месячный оклад гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы и оклад за классный чин) и дополнительные выплаты.

К числу дополнительных выплат относятся:

- 1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе;
- 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы;
- 3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- 4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий;
- 5) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 6) ежемесячное денежное поощрение;
- 7) материальная помощь;
- 8) надбавка за ученую степень;

9) надбавка за проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовку и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, имеющего высшее юридическое образование.

В соответствии с частью 2 статьи 18 Закона Амурской области «О государственной гражданской службе Амурской области» размеры окладов денежного содержания по должностям гражданской службы области ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с законом области об областном бюджете на соответствующий финансовый год с учетом уровня инфляции (потребительских цен) в области.

К сожалению, оклады денежного содержания гражданских служащих Амурской области с 2008 года не увеличивались.

Гарантии по государственной службе – это совокупность мер правового, социально-экономического, организационно-управленческого и морально-психологического характера, которые создают благоприятные условия для эффективного исполнения государственной должности, усиливают привлекательность государственной службы, обеспечивают стабильность социального и правового статуса государственного служащего.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит ряд общих гарантий и, вместе с тем, определяет такие гарантии, которые установлены лишь для государственного служащего. Их можно систематизировать на три группы.

Гарантии служебно-правовой защиты на период прохождения службы:

- 1) право гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку;
- 2) право на защиту сведений о себе;
- 3) право на защиту своих прав и законных интересов на государственной службе, включая обжалование в суд их нарушений.

Гарантии социально-экономического характера на период прохождения службы:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) достойное денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;

3) отдых;

4) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи;

5) обязательное государственное социальное страхование;

6) выплаты по обязательному государственному страхованию;

7) государственное пенсионное обеспечение;

8) транспортное обслуживание.

Гарантии социально-бытового характера:

1) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Установленный Законом перечень гарантий для государственного служащего не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации предусмотрены и иные гарантии.

Так, статья 19 Закона Амурской области «О государственной гражданской службе Амурской области» предусматривает следующие дополнительные гарантии для государственных гражданских служащих Амурской области. К ним относятся:

1) При стаже гражданской службы области не менее пяти лет - возмещение гражданскому служащему расходов, связанных с санаторно-курортным лечением на территории Российской Федерации, один раз в два года в размере до двадцати тысяч рублей, в порядке, предусмотренном постановлением Губернатора Амурской области от 29 сентября 2011 г. № 294 «Об утверждении Положения о порядке возмещения государственным гражданским

служащим области расходов, связанных с санаторно-курортным лечением на территории Российской Федерации».

2) Медицинское обслуживание и ежегодный медицинский осмотр путем заключения представителем нанимателя договора добровольного медицинского страхования гражданских служащих и договора на оказание медицинских услуг.

3) Возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность в связи с переводом.

4) Возмещение расходов на погребение в случае смерти гражданского служащего, в том числе гражданского служащего, уволенного с гражданской службы и имеющего право на получение пенсии за выслугу лет, по фактическим затратам, но не более десятикратного фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости, действующего на день обращения, за вычетом социального пособия на погребение, предусмотренного Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», в порядке, установленном Постановлением Губернатора Амурской области от 23 мая 2007 № 342 «Об утверждении Положения о порядке возмещения расходов на погребение в случае смерти государственного гражданского служащего области».

5) Гражданскому служащему, замещающему на определенный срок полномочий должность гражданской службы области категории «Руководители», ограниченную сроком полномочий лица, замещающего государственную должность области, не имеющему жилой площади в городе Благовещенске, на время замещения указанной должности предоставляется не подлежащее приватизации служебное жилое помещение в соответствии с требованиями, установленными жилищным законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законом области. По окончании полномочий гражданский служащий обязан освободить занимаемое служебное жилое помещение в течение одного месяца.

б) Гражданским служащим области предоставляется право на получение единовременной субсидии для приобретения жилого помещения один раз за весь период гражданской службы в соответствии с Законом Амурской области от 1 сентября 2005 г. N 38-ОЗ «О жилищной политике в Амурской области».

Единовременная субсидия на приобретение жилого помещения (далее - субсидия) предоставляется государственным гражданским служащим области, поставленным на учет для получения субсидии по месту службы.

Порядок постановки служащих на учет для получения субсидии утвержден Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 28 октября 2010 г. № 35/370 «О Порядке постановки государственных гражданских служащих области на учет для получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения».

Таким образом, гарантии, предусмотренные для государственных служащих играют важнейшую роль в обеспечении эффективной работы государственного аппарата, являются важнейшей характеристикой правового статуса государственных служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный сравнительно-правовой анализ статуса государственных должностей Амурской области и должностей государственной гражданской службы, позволяет сформулировать следующие выводы.

Отличие государственных должностей от должностей гражданской службы проявляется в следующих аспектах:

1) государственные должности устанавливаются только законами, должности гражданской службы могут быть установлены и подзаконным нормативно-правовым актом;

2) государственные должности устанавливаются для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, а должности гражданской службы устанавливаются для обеспечения исполнения полномочий государственных органов области либо лиц, замещающих государственные должности;

3) деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, законодательством о государственной службе не регулируется (ч.2. ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы РФ»);

4) правовой статус лиц, замещающих государственные должности, регулируется исключительно на законодательном уровне, различными федеральными законами и законами субъектов РФ, когда как единый правовой статус государственный гражданских служащих закреплён в Федеральном законе «О государственной гражданской службе»;

5) предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции» антикоррупционные ограничения, запреты, обязанности, требования об урегулировании конфликта интересов распространяются на лиц, замещающих государственные должности не в полном объеме, в отличие от гражданских служащих, следовательно, и ответственность за несоблюдение антикоррупционных стандартов государственными должностями детально не урегулирована;

б) объем денежного вознаграждения и социальных гарантий для государственных должностей и гражданских служащих также различен, однако законодатель субъекта РФ имеет больше полномочий в части установления дополнительных социальных гарантий для гражданских служащих субъекта РФ, нежели для лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Исследование статуса лиц, замещающих государственные должности Амурской области и статус государственных гражданских служащих области, позволило выявить некоторые существующие проблемы в рассматриваемой области.

Во-первых, в соответствии с Указом Президента РФ от 04 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации», положения которого, должны быть учтены при дальнейшей разработке законодательства о государственной гражданской службе субъекта РФ, помимо государственных должностей, предусмотренных Законом Амурской области «О государственных должностях Амурской области» к типовым государственным должностям субъекта РФ должна относиться должность мирового судьи. Законе Амурской области «О государственных должностях Амурской области» должность мирового судьи не предусмотрена.

Во-вторых, одним из нерешенных вопросов, связанных с деятельностью

лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, является вопрос о применимости к ней норм трудового законодательства. Так, статьей 11 Трудового кодекса РФ в числе лиц, на которых трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются не указаны государственные должности. Закон Амурской области «О государственных должностях» также не регулирует этот вопрос. На наш взгляд, следует применить в данном случае аналогию законодательства о государственной гражданской службе и внести в Закон Амурской области «О государственных должностях» изменения, изложив часть 1 статьи 2 Закона в следующей редакции: «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. Трудовые отношения лиц, замещающих государственные должности в области, в части, не урегулированной федеральными законами, Уставом области, настоящим Законом и иными законами области, регулируются трудовым законодательством».

В-третьих, обязанность предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается как на лиц, замещающих государственные должности так и на гражданских служащих. Но Федеральный закон «О противодействии коррупции» распространяет указанную обязанность на все государственные должности, но не на всех гражданских служащих. Постановлением губернатора Амурской области от 30 декабря 2010 г. №506 не утвержден закрытый перечень должностей государственной гражданской службы Амурской области, при замещении которых лица обязаны предоставлять сведения о доходах. Соответственно предлагается уточнить круг лиц обязанных предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера путем детального перечисления должностей гражданской службы области, замещение которых связано с коррупционными рисками

В-четвертых, реализация некоторых антикоррупционных обязанностей для

лиц, замещающих государственные должности, вызывает определенные проблемы. Например, Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает обязанность государственных должностей принимать меры по урегулированию конфликта интересов. Понятие «конфликт интересов» содержится в том же Законе в статье 10. Однако сторонами конфликта интересов в вышеназванной статье являются только государственные или муниципальные служащие. Понятие конфликта интересов для лиц, замещающих государственные должности в Федеральном законе, отсутствует. Это приводит к сложностям в правоприменительной практике при определении случаев, конфликта интересов в деятельности лиц, замещающих государственные должности.

В-пятых, целесообразно было бы установить в отношении государственных должностей ограничение близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы и государственной должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Рассматриваемое ограничение закреплено в статье 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», но распространяется только на государственных гражданских служащих и не применяется в отношениях между гражданским служащим и лицом, замещающим государственную должность.

Таким образом, нельзя не отметить низкую степень регулирования правового статуса государственных должностей, что отнюдь не способствует эффективному исполнению ими своих обязанностей и полномочий. На наш взгляд, необходимо разработать и принять Федеральный закон «О службе на государственных должностях Российской Федерации», который позволил бы упорядочить правовое регулирование статуса государственных должностей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

3 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

4 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе» (в ред. Федерального закона от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

5 Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 23.05.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

6 Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

7 Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

8 Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

9 Указ Президента РФ от 04 декабря 2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

10 Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (в ред. от 23.08.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

11 Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (в ред. от 26.01.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

12 Устав (основной Закон) Амурской области (Закон Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

13 Закон Амурской области от 10 июня 2011 г. № 494-ОЗ «О контрольно-счетной палате Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

14 Закон Амурской области от 28 апреля 2008 г. № 27-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

15 Закон Амурской области от 07 июня 2007 г. №347-ОЗ «О Правительстве Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

16 Закон Амурской области от 13 декабря 2006 г. № 260-ОЗ «О государственных должностях Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

17 Закон Амурской области от 27 февраля 1995 г. №3-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

18 Закон Амурской области от 08 июля 1998 г. №82-ОЗ «Об избирательной комиссии Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

19 Закон Тамбовской области от 01 июля 2011 г. № 18-3 «О правовом положении лиц, замещающих государственные должности в Тамбовской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

20 Закон Краснодарского края от 06 ноября 2009 г. № 1855-КЗ «О статусе лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

21 Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. № 30-3-ОЗ « О статусе лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 10.01.2018.

22 Постановление Губернатора Амурской области от 30 декабря 2010 г. № 506 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Амурской области, при замещении которых государственные гражданские служащие области обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

II. Специальная литература

23 Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1959.

24 Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного или гражданского. Том II. -М., Мысль. 1991.

25 Ермошин, Г.Т. Мировой судья Статья: Мировой судья в системе государственной власти. Мировой судья - государственная должность? / Г.Т. Ермошин // Российская юстиция. – 2008. – № 5. – С. 18-22.

26 Жданов А.А. О понятии советской государственной службы / А.А. Жданов // Правоведение. – 1962. – № 4. – С. 38-40.

27 Игнатов В. Г. Государственная служба субъектов РФ: опыт сравнительно-правового анализа. - Ростов н/Д., 2000.

28 Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 10-14.

29 Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб.пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010.

30 Комментарий Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации: под ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырина, подготовленного для системы «КонсультантПлюс», 2006. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

31 Крылова Е.Г. Формирование государственной службы Российской Федерации: теория, практика, проблемы институционализации: Монография. М. : ООО «НИПКЦ Восход-А», 2008.

32 Молотов А.В., Иванов А.В. К вопросу о материальных гарантиях лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации / А.В. Молотов, А.В. Иванов // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 14-17.

33 Новоселова Н.В. Обязанности и права государственного служащего. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

34 Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1981.

35 Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего РФ // Государство и право. –2003. –№ 9. – С. 5-10.

36 Панкова, О.Б. Проблемы правового регулирования статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности / О.Б. Панкова // Законность. –2017. – № 2. – С. 12-15.

37 Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Изд-во ЛГУ, 1960.

38 Правовое обеспечение государственной службы российской Федерации: Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М. : Изд-во РАГС, 2007.

39 Сергиенко Л.А. Совершенствование законодательства о советской государственной службе // Советское государство и право. – 1984. – № 5. – С. 30-34.

40 Советский энциклопедический словарь. М., 1980.

41 Советское административное право. Учебник для юридических вузов – М.: Госюриздат. 1962.

42 Советское административное право / Отв. Ред. А.Е. Лунев. М., 1960.

43 Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996.

44 Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук - М., 1955.

45 Хорунжий, С.Н. Бекетова, С.М. 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. 37 - 40.

46 Чаннов, С.Е. Ограничения конституционных прав лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации / С.Е. Чаннов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 40- 44.

47 Чаннов, С.Е. О трудовом статусе лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации / С.Е. Чаннов // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 42-45.

III. Правоприменительная практика

48 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 справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

49 Определение Верховного Суда РФ от 11.11.2015 г. № 74-АПГ15-25 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

50 Определение Верховного Суда РФ от 11 июля 2012 г. №42-АПГ12-2 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс». – 25.01.2018.

51 Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24 марта 2015 г. № 33-4770/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

52 Апелляционное определение Верховного суда Республики Дагестан от 08 июля 2014 г. № 33-2312/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.

53 Апелляционное определение Амурского суда от 12 октября 2012 г. № 33АП-2859/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – 25.01.2018.