

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Е.В. Осиночкина

ОСНОВЫ ТЕОРИИ СЛУЖЕБНОГО ПРАВА

Рекомендовано Ученым советом федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция

Оренбург
2012

УДК 342.(09)
ББК 67.3я73
О-73

Рецензент - доцент кандидат юридических наук, И.А. Воронина

Осиночкина, Е.В.

О 73 Основы теории служебного права: учебное пособие /
Е.В. Осиночкина; Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ, 2011. - 218 с.

ISBN 978-5-7410-0893-5

В пособии освещены вопросы формирования отрасли служебное право, основы организации государственной гражданской, военной альтернативной и муниципальной службы, анализируется зарубежный опыт организации государственной службы.

Пособие предназначено для студентов дневной и заочной форм обучения по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция.

О $\frac{1202000000}{6Л9-09}$

УДК 342.(09)
ББК 67.3я73

ISBN 978-5-7410-0893-5

© Осиночкина Е.В., 2012
© ОГУ, 2012

Содержание

1 Лекция 1 Государственная служба как социальное, правовое явление и как отрасль российского права.....	4
2 Лекция 2 Бюрократия и бюрократизм в теории государственной службы.....	25
3 Лекция 3 Правовой статус государственного гражданского служащего.....	43
4 Лекция 4 Прохождение государственной гражданской службы.....	70
5 Лекция 5 Основы правового регулирования военной службы.....	87
6 Лекция 6 Альтернативная служба.....	124
7 Лекция 7 Правовое регулирование муниципальной службы.....	165
Список использованных источников.....	203
Приложение А Призыв на военную службу в странах мира.....	214
Приложение Б Образцы документов, оформляемых при увольнении по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.....	215

1 Лекция 1 Государственная служба как социальное, правовое явление и как отрасль российского права

План лекции

1.1 Служба, государственная служба – понятие и соотношение

1.2 Система государственной службы

1.3 Государственная служба (служебное право) - как отрасль российского права

1.4 Предмет и метод отрасли государственная служба (служебное право)

1.1 Служба, государственная служба – понятие и соотношение

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, обеспечения производства главным образом в интеллектуальном отношении. Недаром долгое время под службой вообще понималась сфера умственного труда. Однако в настоящее время такой тезис отвергается в качестве критерия для отграничения службы от других видов социальной деятельности.

Решающим фактором здесь является объект воздействия в процессе осуществления деятельности. Объектом воздействия в процессе службы выступает человек, личность, притом воздействие это - непосредственное, а человек - конкретный. Служба зародилась и развивалась вместе с обществом, в рамках общества и для общества.

В процессе служебной деятельности между участниками складываются отношения двух видов. Во-первых, отношения между лицом, осуществляющим служебную деятельность, с одной стороны, и объектом воздействия, т.е. другим лицом, с другой. Во-вторых, отношения которые складываются не в процессе труда, а по поводу труда - отношения данного лица (служащего) с другими лицами по

месту его службы. Современное общество организовано таким образом, что объединяет большое число структур - государственных и негосударственных. В самом общем значении служба - это профессиональная деятельность определенного контингента лиц по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и иных социальных структур. Но управлением служба не исчерпывается. "Служба состоит в управлении, осуществлении государственной деятельности, обеспечении самого управления, социально-культурном обслуживании людей", сюда же можно добавить и техническое обслуживание управленческой деятельности, которое зачастую осуществляют служащие, находящиеся на более низком должностном положении.

Во внутреннем содержании службы различимы две стороны: во-первых, организация, налаживание службы (установление должностей, определение полномочий по каждой должности, установление порядка замещения должностей, прохождения службы, оснований и порядка увольнения со службы); во-вторых, сама служебная деятельность (весь процесс и временной период реализации должностных полномочий).

Формальным признаком службы (ее организации) всегда выступает замещение должности. Под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица той или иной организации, определяющая содержание и объем полномочий занимающего, ее лица.

Служба имеет многочисленные и разнообразные функции и на этом основании специализировалась. В результате взаимообусловленной связи службы и организации, в которой она осуществляется, статус организации определяет содержание и статус службы, ее вид. Все организации (объединения) делятся на государственные и иные организации, т.е. негосударственные. К государственным относятся организации, которые создаются государством для реализации государственных задач, - это государственные органы, государственные предприятия и учреждения и их объединения, вооруженные формирования. Таким образом, можно выделить службу государственную и службу негосударственную.

Государственная служба функционирует практически во всех сферах жизнедеятельности государства и общества, таких, как: а) управление социально-культурной сферой (образованием, здравоохранением, наукой, социальной защитой населения); б) управление экономикой (промышленностью, сельским хозяйством, использованием и охраной природных ресурсов, торговлей, финансами, внешнеэкономической деятельностью); в) управление административно-политической сферой (обороной, безопасностью, внутренними и иностранными делами, юстицией).

Государственную службу можно рассматривать как объект теоретического исследования, с одной стороны, и в плане нормативно-правового понимания, с другой. Теоретически государственная служба может быть представлена в аспектах: социальном, политическом, социологическом, правовом, организационном, нравственном. В правовом смысле исследуется юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение задач государственной службы. Государственная служба - сложный социально-правовой институт. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. С точки зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях.

Так, Ю. М. Стариков государственную службу в широком смысле понимает как выполнение служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле - это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах¹⁾. Относить ли службу во всех государственных организациях к государственной службе зависит от государства. В условиях централизованного государства, когда все хозяйственные и социальные

¹⁾ Стариков, Ю. Н. Служебное право: учебник / Ю. Н. Стариков. - М.: БЕК, 1996. – С. 21-25.

сферы были государственными, безусловно, такая служба относилась к государственной.

Нынешнему нормативно-правовому закреплению государственной службы в качестве службы только в государственных органах способствует сложившееся в теории мнение о ее публичности. Так, в процессе государственной службы возникают публично-правовые отношения, состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем органе, но и у государства в целом; а суть государственной службы в этом плане состоит в формировании властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом.

В рамках рассмотрения вопроса о государственной службе как о социальном и правовом явлении важно указать на различия государственной службы как деятельности, с одной стороны, и как совокупность норм права, т.е. отрасль с другой¹⁾. Осознание данного факта весьма важно для дальнейшего исследования отрасли государственной службы.

1.2 Система государственной службы

Согласно ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы» от 11.11.2003 №141 государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;

¹⁾ Манчева, А. В. Государственная служба: понятие, виды, принципы / А. В. Манчева. - Режим доступа: <http://www.lawcenter.ru/publisher/c9.htm>.

- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Нормативно установлено, что система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Согласно ст. 5 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 11.11.2003¹⁾ (далее Федеральный закон «О системе государственной службы») государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О системе государственной службы Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 25 апр. 2003 г. : одобр. Советом Федерации 14 мая 2003 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 22. - Ст. 2063.

обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Эта же статья федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» дает определение федеральной государственной гражданской службы как профессиональной служебной деятельности граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79¹⁾ содержит определение государственной гражданской службы полностью соответствующее определению Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Определения федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79 не дублируются.

В ст.6 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. : одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

Статья 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.98.№53 дает следующее определение военной службы - особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны (далее - другие войска), инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти (далее - воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее - органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами - в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях¹⁾. Это определение содержит перечисление структур, где служба считается военной, однако перечень является открытым, что ставит вопрос о необходимости подобного перечисления.

Правоохранительная служба согласно статье 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины. Проект ФЗ «О правоохранительной службе

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О воинской обязанности и военной службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 6 мар. 1998 г. : одобр. Советом Федерации 12 мар. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 13. - Ст. 1475.

Российской Федерации» дает идентичное определение правоохранительной службе¹⁾.

В ст. 4 Федерального закона «О системе государственной службы» от 11.11.2003 № 141 дано определение федеральной государственной службы, как - профессиональной служебной деятельности граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, однако в ст.2 указанного закона данный вид службы не предусмотрен в качестве части систем государственной службы. В статье 2, рассматриваемого нами закона, формулируется только понятие федеральной государственной гражданской службы. Однако в нормативных определениях и военной и правоохранительной службы присутствует признак «федеральная служба». Представляется, что требует доработки и дополнения ФЗ «О системе государственной служб Российской Федерации» в части уточнения е структуры. Необходимо четко определить все критерии структурирования государственной службы на виды, а так же закрепления видовой характеристики в зависимости от уровня управления на федеральную службу и службу субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе «О системе государственной службы РФ» отсутствует статья, указывающая на взаимодействие системы государственной службы и муниципальной службы. Однако как представляется это необходимо, поскольку муниципальная служба как деятельность отличается лишь объектом, но не характером деятельности.

Завершая рассмотрение системы государственной службы представляется важным отметить, что она является динамично развивающейся и взаимодействующей как с другими видами службы, так и системой общества в целом.

¹⁾ О правоохранительной службе Российской Федерации: проект федерального закона. – Режим доступа: <http://www.chupanov.narod.ru/Library/03/01.htm>.

1.3 Государственная служба (служебное право) - как отрасль российского права¹⁾

Если анализировать современную отечественную литературу, посвященную вопросам государственной службы, то обнаружится, что проблема учебного курса "Государственная служба" (или "Служебное право") и его предмета учеными отчетливо не ставилась и поэтому не обсуждалась до середины 90-х годов 20 века.

В рамках дискуссии о формировании новой отрасли права и названии этой отрасли ряд авторов выступает против термина "служебное право" и предлагает ограничиться традиционным понятием "государственная служба". Как представляется, данная позиция не отражает всей глубины изучаемого предмета как отрасли, так и учебного курса. Свидетельством этого является, то, что в рамки государственной службы не может быть включена муниципальная служба, хотя с точки зрения «деятельностного подхода» цели и государственной и муниципальной службы пересекаются.

Существует точка зрения представителей административной школы права, согласно которой служебное право является подотраслью административного права.

Ряд авторов относят государственную службу к комплексным отраслям. Есть мнения, согласно которым право государственной службы можно признать самостоятельной отраслью права.

Ученые справедливо подчеркивают сложность вопроса о признаках обособленного преподавания курса "Государственная служба". Достаточно распространенным является мнение представителей науки конституционного и административного права, о том, что служебное право (государственная служба) и административное право имеют общий предмет правового регулирования.

Между тем в предмете правового регулирования служебного и административного права существуют и различия. В этом вопросе достаточно

¹⁾ Параграф создан по материалам учебников: Стариков, Ю. Н. Служебное право: учебник / Ю. Н. Стариков. - М.: БЕК, 1996. – С. 21-25; Габричидзе, Б. Н. Служебное право: учебник для юридических вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. - М.: Издательская торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. – С. 55-63.

ясными и обоснованными являются аргументы приводимые Б. Н. Габричидзе. «Если предметом административного регулирования являются общественные отношения в сфере организации и функционирования исполнительной власти и некоторые другие социальные связи, то предмет служебного права составляет весь комплекс общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования государственной службы. А она, как известно, образуется не только в сфере исполнительной власти, но и в других органах государственной власти»¹⁾.

Далеко не все ученые-административисты, специалисты в области конституционного права, теории государственного права, сравнительного правоведения признают служебное право в качестве отрасли российского права.

В обосновании обособленности служебного права как отрасли (подотрасли) российского права некоторые существенные, фундаментальные положения, разработанные видным теоретиком права С. С. Алексеевым.

Без выяснения специфики невозможно разграничить различные отрасли права. С. С. Алексеев считает, что главная особенность каждой отрасли — наличие особого юридического режима ("метода регулирования"), который во многом ориентирован на способы правового регулирования — дозволения, запрещения, обязывания²⁾. В регулировании служебных отношений несложно обнаружить наличие сразу всех трех названных способов.

С. С. Алексеев определяет отрасль как главное подразделение системы права, отличающееся специфическим режимом юридического регулирования и охватывающее целые участки, комплексы однородных общественных отношений. Далее он отмечает: "У каждой из отраслей есть "свой предмет", т. е. особый участок общественной жизни, целый комплекс однородных общественных отношений".

Соглашаясь в целом с положением, высказанным С. С. Алексеевым, заметим, что признак однородности регулируемых отношений характерен для всех отраслей

¹⁾ Габричидзе, Б. Н. Служебное право: учебник для юридических вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. - М.: Издательская торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. – С. 60.

²⁾ Алексеев, С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. - М.: Юрид. лит., 1996. - С. 83.

российского права. Однако классификация отраслей права, предлагаемая С. С. Алексеевым, представляется достаточно обоснованной. Данная классификация включает:

1) профилирующие, базовые отрасли, охватывающие главные правовые режимы (конституционное, гражданское, административное, уголовное право);

2) специальные отрасли, где правовые режимы модифицированы, приспособлены к особым сферам жизни общества (трудовое, земельное, финансовое, исправительно-трудовое право, право социального обеспечения);

3) комплексные отрасли, для которых характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей (хозяйственное, сельскохозяйственное, природоохрнительное, торговое право, право прокурорского надзора, морское право).

Признание комплексных отраслей — достаточно основательная теоретическая посылка для дальнейшего анализа служебного права. Полезно в этой связи обратиться к другой работе С. С. Алексеева, в которой более глубоко обосновывается взгляд на существование комплексных отраслей права. "Вместе с развитием законодательства, обусловленным потребностями экономических, а также социально-политических и иных отношений, — пишет он, — издаются комплексные акты, затрагивающие целые сферы социальной жизни или их участки. В этих случаях формируются комплексные отрасли законодательства, в которых объединяется по тому или иному предметному, тематическому или целевому признаку юридически разнородный правовой материал. Причем если такого рода компоновка юридически разнородного материала осуществлена не путем простого корпоративного его сосредоточения в одном документе, а путем кодификации и, следовательно, обогащения содержания права, введения в правовую ткань новых специфических системных нормативных обобщений, то в результате могут сложиться новые, относительно самостоятельные правовые образования"¹⁾.

Развивая это положение, С. С. Алексеев подчеркивает, то в правовой системе наряду с основными подразделениями, которые обособляются в соответствии с

¹⁾ Алексеев С. С. Указ. соч. - С. 84.

критерием юридического режима, выраженного в особых отраслевых методах и механизмах регулирования, имеются образования комплексного характера, такие как морское, банковское право. Входя в комплексные образования, юридические нормы остаются в составе основных отраслей. Во вторичную структуру они включаются, будучи нормами, например, гражданского, уголовного, административного, трудового права.

С. С. Алексеев делает вывод: "И все же перед нами особая юридическая целостность. Нормы комплексного образования по иному предмету и по иным, пусть не главным юридическим особенностям вторично, ничуть не нарушая архитектоники основных отраслей и не исключая из их состава ни единой нормы, объединяются в особую общность.

Специфические принципы, общие положения, приемы регулирования, установленные в результате комплексной кодификации, имеют значение своеобразного силового поля, не только объединяющего юридически разнородный материал в известную целостность, но и придающего ему специфически отраслевой оттенок, пусть и вторичный. Хотя нормы комплексной отрасли можно и нужно "распределять" по основным отраслям, но "замкнуть" их только в рамках основных отраслей нельзя.

Для того, чтоб доказать самостоятельность служебного права как отрасли, необходимо выделить как и во всякой отрасли права, предмет и специфические методы правового регулирования, наличие кодифицирующего акта, возможность взаимодействия с другими отраслями.

Служебное право — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере внутренней организации государственной службы, установления правового статуса государственных служащих, практического функционирования государственной службы с целью обеспечения деятельности государственных служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной администрации.

Предмет и метод исследования обусловлен и отражен в определении отрасли служебного права и будет темой следующего параграфа.

Можно согласиться с тем, что начиналось служебное право с подотрасли административного права. Однако, превратившись в весьма сложное, комплексное и объемное правовое образование, характеризующееся значительной нормативно-правовой базой (по сравнению с другими административно-правовыми институтами). Рассматривая этот аспект можно выделить утративший силу Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 5 июля 1995г, и принятый Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 11.11.2003.

В предмете служебного права большое место занимают общественные отношения, регулируемые конституционным, трудовым, уголовным, гражданским правом. Государственные служащие выполняют весьма широкий круг полномочий, относящихся не только к управленческой, но и к юрисдикционной (правоохранительной) сфере.

Масштабность и комплексность общественных отношений, регулируемых нормами служебного права, позволяют говорить о том, что оно претендует на звание самостоятельной отрасли права, находящейся в системе административно-правового регулирования.

В специальной литературе поддерживается именно такой подход к обособлению служебного права. Авторы отмечают, что с учетом усиливающейся и имеющей объективный характер тенденции возникновения и развития новых комплексных отраслей права "не представляется искусственным и надуманным выделение служебного ("чиновного") права по крайней мере как подотрасли административного права".

Служебное право как отрасль права должно определяться прежде всего как система правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения. Эта отрасль права изучает государственно-служебное законодательство, т. е. законодательство о государственной и муниципальной службе.

Служебное право (право государственной службы, отрасль государственной службы), с одной стороны, — часть публичного права, поскольку специальные субъекты права осуществляют задачи и функции государства, его органов и органов

местного самоуправления. С другой стороны, служебное право является (в более узком смысле) частью административного права.

Публичное служебное право должно включать в себя правовые установления, которые регламентируют содержание правоотношений (государственно-правовых и частно-правовых) лиц, находящихся на государственной службе, порядок их образования, изменения и прекращения. Таким образом, публичное служебное право — это право государственной службы государственных должностных лиц и должностных лиц органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, технического персонала, судей, военнослужащих и других лиц, состоящих на службе у субъектов публичного права.

Логичным здесь является выделение частного служебного права, т.е. системы правовых норм, регламентирующих порядок поступления и службу лиц, занятых трудом, деятельностью в не государственных организациях, в органах управления частные коммерческих структур, предприятий и объединений. Правовой статус этих лиц устанавливается только нормами трудового права, а соответствующие правоотношения возникают в результате заключения трудового договора (контракта).

Основным субъектом публичного служебного права является должностное лицо — важнейшая категория государственных служащих.

Изучение служебного права как отрасли предполагает рассмотрение следующих вопросов:

- 1) порядок образования государственно-служебного правоотношения и правовые последствия;
- 2) изменение служебного правоотношения;
- 3) права и обязанности государственных служащих;
- 4) правовые последствия нарушения служащими своих обязанностей, запретов и ограничений; наложение дисциплинарных взысканий;
- 5) нарушения работодателями (органами государства, органами местного самоуправления), а также начальниками, должностными лицами и т.д. своих обязанностей и несоблюдение прав государственных служащих;

б) правовая защита в государственно-служебном правоотношении (рассмотрение споров, возникающих на государственной службе).

Основополагающим понятием в структуре служебного права должно стать государственно-служебное правоотношение, под которым понимается государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) служащего, поступающего на службу. Работодатели государственного (муниципального) служащего — государство, Федерация, субъекты Федерации, органы местного самоуправления, другие публичные организации — должны выступать активными участниками этих отношений, ибо функционирование государственной службы во многом зависит от организованности самих публичных организаций и органов.

Завершая рассмотрение вопроса можно отметить, что на сегодняшний день нет единства мнений о названии отрасли. Исходя из предложенной аргументации более верным представляется название – служебное право, однако наиболее используемыми на сегодняшний день является право государственной службы, отрасль государственной службы, что можно объяснить мнением законодателей так часто использующих именно термин государственная служба.

1.4 Предмет и метод отрасли государственная служба

Опираясь на традиционные подходы к разграничению отраслей права, мы прежде всего рассматриваем вопрос, о предмете правового регулирования служебного права, т. е. о круге общественных отношений, который регулируется нормами соответствующей отрасли (отраслей права).

При этом следует иметь в виду, что каждая из правовых отраслей имеет свой специфический предмет правового регулирования.

Предметом служебного права выступают специфические, государственно-служебные отношения, возникающие на базе и в связи с организацией и функционированием государственной службы.

Эти отношения имеют сложный и комплексный характер.

При этом следует иметь в виду, что вследствие сложности, комплексности и многоплановости самого института государственной службы, который, собственно, и является предметом служебного права, составляющие его общественные отношения регулируются нормами разных отраслей права: конституционного, административного, трудового, финансового, гражданского, международного права.

Это далеко не полный, исчерпывающий перечень отраслей права, принимающих участие в регулировании отношений в сфере служебного права.

Иными словами, государственная служба есть предмет, объект правового регулирования, а служебное право оформляет правовыми средствами отношения и связи, возникающие в сфере государственной и муниципальной службы; в структурах частной формы собственности и др.

Вопрос о классификации общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования служебной права, может быть представлен следующим образом:

- первую группу образуют общественные отношения в сфере кадровой политики (т. е. работа с персоналом управления и другими служащими);
- вторую группу — общественные отношения по формированию государственно-служебных правоотношений;
- третью группу — общественные отношения по практическому функционированию государственной службы;
- четвертую группу — общественные отношения по реализации принципов государственной службы;
- пятую группу — общественные отношения по формированию и реализации правового статуса государственного служащего;
- шестую группу — общественные отношения по прохождению государственной службы;
- седьмую группу — общественные отношения по прекращению государственной службы;

- восьмую группу — общественные отношения по управлению государственно- службой;

- девятую группу — общественные отношения по проведению реформы государственной службы.

Государственно-служебные отношения можно классифицировать в зависимости от органов государственной власти, где отношения развиваются на следующие группы:

- отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти;

- отношения, возникающие между исполнительными, органами системы местного самоуправления, а также между ними и названными выше субъектами;

- отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов законодательной (представитель ной) власти и судебной власти, а также органов прокуратуры (так называемые внутриорганизационные отношения);

- отношения организационно-управленческого характера, возникающие в области внутренней жизни общественных объединений.

Общим признаком, объединяющим названные группы отношений в единое целое, является то, что в совокупности они составляют общественные отношения в сфере государственной службы.

Все государственно-служебные отношения можно подбелить на материальные и процессуальные правоотношения.

Материальные нормы служебного права устанавливают положения, которые характеризуют принципиальные черты этого правового института. К материальным нормам относятся: принципы государственной службы; понятие государственного (муниципального) служащего; права, обязанности, правоограничения государственных служащих, гарантии и компенсации (правовой статус служащих; условия службы; контроль и надзор в системе государственной службы.

Процессуальные нормы регулируют отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных нормах. Например, процедура

перемещения служащего и прохождение службы; порядок проведения аттестации и т. д. Государственно-служебные отношения могут иметь и отраслевую характеристику. Это замечание относится к статусам должностных лиц налоговых органов; таможенных органов; правоохранительных и других органов.

Особо важное значение, для теоретико-правового осмысления характера служебного права имеет анализ государственно-служебного правоотношения. В этой проблеме следует выделить такие вопросы:

1) порядок возникновения государственно-служебного правоотношения и правовые последствия;

2) изменение служебного правоотношения;

3) права и обязанности государственных (муниципальных) служащих;

4) правовые последствия нарушения служащими своих обязанностей, запретов и ограничений; наложение дисциплинарных взысканий;

5) нарушения работодателями (органами государства, органами местного самоуправления, начальниками, должностными лицами и т. д.) своих обязанностей и несоблюдение прав государственных (муниципальных) служащих;

6) правовая защита в государственно-служебном правоотношении (рассмотрение споров, возникающих на государственной (муниципальной) службе).

Государственно-служебное правоотношение характеризуется тем, что:

1) оно является государственно-правовым, т. е. в большей мере регулируется нормами публичного права (государственного, административного), во многом свободно от частноправового регулирования. Служебные отношения в правовом государстве являются правовыми отношениями, установленными законом. Государственные (муниципальные) служащие не являются обычными работниками, которых принимают в частном порядке на службу, — они имеют особый государственно-правовой статус;

2) государственно-служебное правоотношение — это особое (статусное) правовое отношение, устанавливающее статус государственных (муниципальных) служащих (должностных лиц). Работодатель и государственный (муниципальный) служащий находятся в отношении подчиненности (вышестоящий и нижестоящий

субъекты). Поэтому, на наш взгляд, государственное правоотношение должно образовываться только в одностороннем порядке при обязательном согласии нижестоящего субъекта (служащего) путем издания административного акта, а не заключения трудового договора, как, например, этот имеет место для представителей технического персонала, также находящихся на государственной (муниципальной) службе;

3) государственно-служебное правоотношение — это отношение подчиненности и верности государственного (муниципального) служащего. Это правило принципиально обуславливает права и обязанности государственных (муниципальных) служащих. С одной стороны, особым и неременным требованием для них является подчинение, а с другой — соблюдение принципа верности государственного (муниципального) служащего государству. Государственные (муниципальные) служащие должны исполнять служебные указания и распоряжения начальников, подчиняться их дисциплинарной власти. Этим обязанностям соответствует обязанность заботы о них и защиты их прав со стороны государства и его органов (работодателя, вышестоящего в порядке подчиненности должностного лица). При этом государственные служащие находятся под защитой Конституции РФ, т. е. им гарантируется защита от необоснованных притязаний и действий вышестоящих государственных служащих;

4) служебное правоотношение — это властное государственно-правовое отношение. "Властность" означает в данном случае приоритет государственного суверенитета и независимости властных действий государственных (муниципальных) служащих, возможность осуществления организационно-распорядительных и административных мер, административно-юрисдикционных действий и мер как внутри государственной (муниципальной) организации, так и по отношению к внешним субъектам права;

5) его активными участниками выступают работодатели государственного (муниципального) служащего — государство, субъект Федерации, органы местного самоуправления, другие публичные организации.

б) государственно-служебное правоотношение связано с управлением государственной (публичной) должностью, т. е. государственный (муниципальный) служащий осуществляет функции государства и решает круг государственных задач. Для этого ему предоставляются особые государственно-правовые и властные полномочия. Государственные служащие могут иметь следующие особые властные полномочия: осуществление распорядительной, организационной, административной власти и применение мер административного принуждения, осуществление задач по защите государственных интересов, рассмотрение жалоб граждан, предприятий и организаций и пр.

Государственные служащие имеют равные с другими гражданами права; ограничения прав могут специально устанавливаться законодателем в случаях, обусловленных осуществляемыми государственными (муниципальными) служащими функциями и решаемыми ими задачами. Ограничения основных прав государственных (муниципальных) служащих, связанные с государственно-правовым служебным отношением, входят в систему принципов профессиональной государственной (муниципальной) службы.

В юридической литературе вопросам о методах правового регулирования уделено значительное внимание в трудах М. И. Пискотина, В. Д. Сорокина, С. С. Алексеева, Б. М. Лазарева, Ю. М. Козлова. В теории права выделяются два основных метода правового регулирования — императивный и диспозитивный. Они свойственны двум противоположным по своему характеру и назначению отраслям права - публичному (административному, государственному праву, процессуальному и пр.) и частному (гражданскому, трудовому).

Императивный метод правового регулирования — это метод властных предписаний, он характерен прежде всего для административного права. Преимущественно он проявляется в сфере государственно-служебного правового регулирования. Этот метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений. Необходимость государственно-властного регулирования организации и деятельности государственных служащих обусловлена спецификой деятельности государства в сфере кадровой политики и

государственной службы, реализующего методы властных предписаний при осуществлении своих полномочий.

Диспозитивный метод (метод координации) в отличие от императивного метода предполагает юридическое равенство участников правоотношений и применяется в основном в гражданском праве. Диспозитивный метод характерен и для установления правового статуса государственных служащих, и для осуществления ими должностных полномочий в сфере государственного (муниципального) управления.

При осуществлении управленческой деятельности государственные служащие используют различные методы управления и применяют разные административно-правовые формы. Современный уровень развития управленческих отношений, задачи формирования правового демократического государства, нашедшие отражение в новой Конституции РФ, обуславливают необходимость дальнейшего развития института административно-правовых форм управления (правовых форм реализации исполнительной власти), а следовательно, уточнения научных представлений о значении и содержании этого вопроса.

Публично-правовые установления традиционно направлены на укрепление дисциплины и на усиление ответственности в сфере исполнительной власти. Кроме того, они лежат в основе создания правовых механизмов для решения управленческих задач, выполняемых путем установления договорных инструментов со стороны государственной администрации и на уровне функционирования органов местного самоуправления. Как известно, договор является традиционным средством регулирования отношений между субъектами в отраслях частного права (например, гражданско-правовой договор). В сфере частного права отношения, как правило, регламентируются нормами гражданского права, которое предоставляет участникам договорных отношений при заключении договора равные права.

Публичное право также использует договорное начало как самостоятельный особый способ договорного регулирования. С. С. Алексеев считает, что главная особенность каждой отрасли — наличие особого юридического режима ("метода регулирования"), который ориентирован на способы правового регулирования:

дозволения, запреты, обязывания. Служебное право использует все основные способы правового регулирования — дозволение, предписание, разрешение, которые дифференцируются в императивный метод, т. е. метод властных предписаний, и дислоцированный метод (методах координации).

2 Лекция 2 Бюрократия и бюрократизм в теории государственной службы

План лекции

2.1 Основные концепции бюрократии

2.2 Концепция М. Вебера - В. Вильсона

2.3 Концепция бюрократии К. Маркса

2.4 Имперская «азиатская» концепция бюрократии

2.5 Исторические формы бюрократии в России

2.6 Специфика российской системы управления в ракурсе бюрократии

2.7 Новые модели бюрократии

2.1 Основные концепции бюрократии

"Наука о бюрократии" — один из центральных разделов и в политологии, государственного и муниципального управления, теории государства и права. На Западе уже многие десятилетия это направление развивается как самостоятельная дисциплина, изучающая широкий спектр возникающих в данной связи вопросов. Издаются книги, проводятся исследования, читаются учебные курсы. Без знания основ этой дисциплины — *Public Administration* — трудно представить себе современного юриста, политика, менеджера, да и просто образованного человека¹⁾.

¹⁾ Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI? Модели государственной службы: Россия, США, Англия / А. В. Оболонский. - М.: Дело, 2002. – С. 20.

2.2 Концепция М. Вебера - В. Вильсона

Все многообразие трактовок бюрократии можно свести к четырем основным типам — веберовской, марксовой, имперской ("азиатской") и "реалистической". Два последних названия в определенной мере условны. Веберовская концепция бюрократии является наиболее разработанной и состоявшейся.

В начале 20 века немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, которая пришла на смену организации патриархальной (по Веберу — патримониальной).

Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации, как переход от феодальных отношений к капиталистическим.

Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенны, а главное — во всем господствовали произвол, личное усмотрение решающего вопрос со своими неперенными спутниками — взятками, вымогательством, протекцией.

Однако патриархальная система имела и свои удобства, поскольку, найдя с "нужным лицом" должный личный контакт, проситель мог без формальных проволочек (а часто — и вопреки закону) решить свое дело, и между ними возникали не холодные деловые, а теперь, порой дружеские отношения. Но, разумеется, недостатки такой системы явно перевешивали.

И вот в качестве альтернативы ей стала складываться иная, современная форма решения текущих дел, которой (в идеале) присущи их ведение компетентными и бесстрастными исполнителями, в полном соответствии с законодательством и процедурой, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний. Организация современного типа предполагает:

- 1) господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет;
- 2) равенство перед единым порядком;
- 3) унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений.

Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформулировал М. Вебер.

Согласно Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим четырем:

- 1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т. е. зафиксирована нормативно;

- 2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;

- 3) вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, подготовка приказов и директив и т. п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;

- 4) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т. е. быть компетентны не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, юриста, экономиста, инженера, военного и т. п.), но и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом¹⁾.

Вебер также определял бюрократию как "организацию с пирамидальной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержат эту структуру, и уделяющую главное внимание недискриминационным аспектам управления".

Разумеется, Вебер не стремился в своих определениях перечислить все черты бюрократии как социального явления. Будучи помимо всего прочего, и крупнейшим методологом науки он прекрасно понимал иллюзорность любых претендующих на

¹⁾ Вебер, М. Избранные произведения: пер. с нем. / М. Вебер; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл П. П. Гайденко. - М.: Прогресс, 1990. – С. 13.

универсальность определений и вел анализ на уровне неизменных, устойчивых и главных признаков бюрократии.

Суммируя описание веберовской модели, можно, пожалуй, и выделить три ее главных "идеологических" постулата:

- 1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому "хозяину", но не вмешивается при этом в политику;
- 2) это наилучшая из всех возможных форм организации;
- 3) важнейшее ее достоинство — независимость от воздействия субъективных - человеческих - влияний на принятие решений.

В американской административной науке в этом же направлении работал в конце прошлого века будущий Президент США В. Вильсон. Его главный труд по этой проблеме (ставший, как считается, классикой и источником вдохновения для многих поколений американских административистов) — "Изучение администрации" ("*Study of Administration*") — был опубликован в 1887 году.

Основные послышки теории Вильсона:

- 1) наличие единого управляющего центра в любой системе управления как необходимая предпосылка ее эффективности и ответственности;
- 2) структурное сходство всех современных правительств;
- 3) отделение управления от политики, профессионализм служащих;
- 4) организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности;
- 5) наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия.

Как видно, Вебер и Вильсон, идя с разных сторон, сформулировали в сущности аналогичные концепции. Ведь, по Веберу, бюрократическая организация — технически самая совершенная из всех мыслимых организационных форм. Ее превосходство, проявляющееся в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации, стабильности, относительной дешевизне.

2.3 Концепция бюрократии К. Маркса

Принципиально противоположного взгляда на бюрократию придерживался Карл Маркс.

Если Вебер в своей трактовке бюрократии выступает как ценностно-нейтральный позитивист, то Маркс с его открытым ценностным отрицанием универсальной социальной полезности государства стоит в своем отношении к бюрократии на прямо противоположных позициях. Бюрократия в описании К. Маркса выглядит абсолютным злом. Даже простой перечень марксовых пунктов в критики впечатляет:

1) подмена общественного интереса частным интересом власти конкретного чиновника, т. е. "присвоение государства" чиновничеством;

2) органическая неспособность бюрократии решать подлинные проблемы, отсутствие у нее государственного разума;

3) извращенное восприятие действительности, отрыв от нее, предвзятость, произвол, возрастающий по мере продвижения к вершине бюрократической иерархии;

4) корпоративность, своекорыстие этой иерархии; и карьеризм как образ ее жизни; и ее притязания на монопольную компетентность;

5) формализм...

В целом же бюрократия, по мнению Маркса, есть организм-паразит, принципиально не способный быть ни носителем разума, ни выразителем всеобщих интересов.

Критике Маркса, несмотря на то, что он опиралась на анализ весьма ограниченного материала главным образом — деятельности прусской бюрократии первой половины XIX века. Негативные черты бюрократии он обозначил точно. Его суждения (правда, в очень разной степени) применимы и к большинству современных бюрократий. Например, критикуя былые времена советскую бюрократию, многие авторы использовали характеристики Маркса не только в

качестве "прикрытия" для облегчения прохождения своих работ в печать (это называлось "обкладывать подушками"), но и по существу¹⁾.

Все же представляется, что максистский взгляд на проблему содержит принципиальный дефект. Это — его идеологизированная односторонность, ограниченность. Как последовательный антигосударственник, Маркс, естественно, не видит ничего хорошего и в современной ему форме государственного управления. Представляется, что если принять такого рода критику за полный анализ, то остается непонятным, каким образом и почему современные бюрократические государственные аппараты в разных странах не только не "рушатся под тяжестью собственных преступлений", но и достаточно успешно справляются с решением сложнейшим проблем и к тому же пользуются у граждан довольно высоким авторитетом.

2.4 Имперская «азиатская» концепция бюрократии

Поскольку эта модель свое наиболее полное воплощение получила в азиатских империях, ее можно называть "азиатской" или "восточной" и рассмотреть прежде всего на примере ее классической формы — бюрократии китайской, тем более, что о ней у нас ходят легенды, представляющие ее едва ли не образцом государственной службы. Между тем на самом деле "китайская модель", несмотря на ее некоторые формальные совпадения с моделью веберовской (прежде всего — система экзаменов на право получения должности и ступенчатая должностная иерархия), по своим фундаментальным принципам и целям ей противоположна.

Изложим основные черты "второй" модели в ее китайском варианте. Как известно, в древнем и средневековом Китае не существовало права частной собственности на землю в европейском смысле. Император — Сын небес — был единственным Наставником всех земель страны. Подданные же, согласно традиции, считались как бы членами одной большой семьи во главе с императором.

¹⁾ Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI? Модели государственной службы: Россия, США, Англия / А. В. Оболонский. - М.: Дело, 2002. – С. 26.

Соответственно чиновники были управителями императорской собственностью. В качестве другой аналогии, имевшей целью придать как бы высшую легитимность существующей системе правления, приравняв ее к космическому мировому порядку, использовался образ императора как полярной (центральной) звезды, а его министров — окружающих звезд и созвездий.

Человеческая же природа рассматривалась как сочетание света и тьмы, т. е. хорошего и плохого. Отсюда и задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действия в принципе неискоренимых пороков людей, дабы обеспечить эффективную власть Сына небес.

Соответственно и вся пресловутая система экзаменов на возможность занятия должности чиновника была весьма специфичной и предполагала всего лишь проверку способности кандидатов эффективно служить императору и, главное, обеспечивать устойчивость, неизменность системы вне зависимости и мости от меняющихся исторических условий и обстоятельств. И действительно, стабильность системы власти и управления в Китае была беспрецедентной. Она просуществовала почти без изменений больше двух тысяч лет — вплоть до XX века.

Одним из главных секретов этой уникальной стабильности мало то, что при всей той гигантской роли, которую играло в функционировании системы чиновничество, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, ни оставалось на положении императорских лакеев. Этому служил тщательно соблюдавшийся принцип автоматизации бюрократии.

К числу механизмов подчинения чиновника не бюрократической структуре власти как таковой, не интересам бюрократической элиты, а лишь милости императора, можно отнести:

- 1) отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшее возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма;
- 2) постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавший ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировало получение должности, а лишь позволяла

войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но быть сокращено взяткой, что тоже, впрочем, не давало гарантий успеха);

3) крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры (чиновник часто оставался в одной и той же должности весь срок своей службы, тоже часто составлявший лишь нескольких лет), что лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей для продвижения вверх;

4) личную зависимость всех чиновников от императора;

5) жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых коалиций; к числу таких мер относились: неукоснительно действовавший в моральном кодексе китайской бюрократии запрет на личную дружбу, запрещение чиновникам принадлежавшим к единому семейному клану, служить в одной провинции, запрет на браки с женщинами из числа местных жителей, на приобретение собственности, находящейся под юрисдикцией чиновника (нужно заметить, что все эти меры приводили к существенным потерям и снижали эффективности работы административной машины в целом, однако предотвращение любой потенциальной возможности возникновения чиновничьей среде организованной коалиции считалось безусловным приоритетом);

6) финансовую зависимость чиновника не от императорского жалования (обычно довольно небольшого и далеко не покрывавшего расходы на получение должности), а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе — и в свою личную пользу, что неизбежно превращало чиновника в очень уязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями — страхом разоблачения, неуверенностью даже в ближайшем своем будущем, возможностью держать его "на крючке" и т. п.;

7) отсутствие у чиновников каких-либо личных или корпоративных гарантий от их произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений; все законы были сформулированы таким образом, что чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания,

что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью (в этом — одно из ключевых отличий китайских чиновников от "веберовских" бюрократов);

8) наконец, особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров), практики непосредственной связи императора с низшим эшелоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император, и, конечно, личная система всех назначений¹⁾.

Известный китаевед Л. С. Переломов, анализируя влияние легистской политической доктрины на организацию китайской администрации, перечисляет в сущности близкий набор механизмов, содержащихся в виде системы предписаний в легизме — политическом учении, практически лежавшем в основе всей китайской государственной системы: 1) систематическое обновление аппарата; 2) равные возможности для чиновников; 3) четкая градация внутри самого правящего класса; 4) унификация мышления чиновничества; 5) цензорский надзор; 6) строгая личная ответственность чиновника²⁾.

Как мы видим, система, позволявшая держать бюрократов "в узде", была глубоко эшелонированной, с большим запасом прочности. Это показывает, помимо всего прочего, понимание реальности опасности, исходящей от недостаточно подконтрольной бюрократии.

Другие восточные деспотии далеко уступали Китаю по уровню продуманности и организованности системы бюрократических "приводных ремней". Возможно, поэтому они оказывались исторически гораздо менее стабильными, а Поднебесная являет уникальный образец устойчивости политического организма..

Например, в Индии к чиновничьему мздоимству относились с философской терпимостью как к неизбежности. Еще 2500 лет назад Каутилья, главный министр

¹⁾ Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI? Модели государственной службы: Россия, США, Англия / А. В. Оболонский. - М.: Дело, 2002. – С. 28-29.

²⁾ Переломов, Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая / Л. С. Переломов. - М.: Наука, 1981. – С. 50.

императора Чандрапурта Маурия, перечислил в книге "Арташастра" 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода, но при этом с поистине браминским спокойствием заключил: "Как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников"¹⁾.

Таким образом, в рамках восточной модели государственной службы фактор ее публичности был минимален. Вся армия чиновников работала на обеспечение нужд не всех людей, а центральной власти и своих собственных. Поэтому, хотя некоторые чисто внешние атрибуты и роднят ее с европейской бюрократией нового времени, думается, было бы правильнее характеризовать ее как псевдобюрократию. Для европейских же империй характерен смешанный вариант, поскольку в рамках европейской политической традиции деятельность государственных чиновников еще со времен древнего Рима рассматривалась не как одно только служение суверену, но и как отправление необходимых для всех слоев общества публично-властных функций. Поэтому старые европейские бюрократии, видимо, следует классифицировать как "полуимперский" вариант.

2.5 Исторические формы бюрократии в России

В России на протяжении ее истории сочетались различные варианты "имперской" модели: до XVIII века доминировала смесь ее византийского и татарского вариантов, причем последний, в свою очередь, использовал в огрубленном виде элементы китайского образца, в частности — в сборе налогов. Таким причудливым образом, преломленный через золотоордынскую "призму",

¹⁾ Dwivedy O.P. Jain R.V. Бюрократическая мораль в Индии // Международное политическое образование. - 1988. - № 3. - Ст. 206.

пришел в Россию китайский образец управления. С петровскими реформами в нее добавились элементы, заимствованные от европейского абсолютизма, т. е. от "полуимперского" варианта. С XIX века, а особенно со второй его половины — со времени реформ Александра II, начали развиваться и элементы модели рациональной бюрократии. Однако в целом имперская модель "государевой службы" все же преобладала вплоть до 1917 года, а в советский период она получила новый мощный импульс. В общем, в "историко-географическом" плане можно выделить восточную традицию с ее многоступенчатой, склонной к произволу и неэффективной администрацией и два варианта традиции западной — континентальную и англо-американскую. Разумеется, это лишь первичное деление, только задающее общие координаты для конкретного страноведческого анализа. Принципиальное же различие двух названных западных подтипов состоит в том, что на европейском континенте демократизация политической системы произошла намного позднее возникновения бюрократии; и в целом традиция достаточно разветвленного и обладающего немалыми полномочиями государственного аппарата исполнительной власти сохранилась и была довольно безболезненно инкорпорирована в политические системы демократии.

В Америке же процесс был обратным: государственным идеалом американской революции было самоуправление свободных людей на свободной земле и сильное недоверие к любой исполнительной власти, ассоциировавшейся с колониальной администрацией британской Короны (оставляем в скобках тот парадокс, что как раз британская администрация была наименее централистской по сравнению с другими европейскими странами). Поэтому бюрократия, возникавшая в Америке позже демократии и на ее базе, "по определению" вызывала у граждан подозрения и должна была приспосабливаться к условиям и политическим ориентациям изначально эгалитарного общества.

Конечно, XX век многое изменил в статусе американской бюрократии, приблизив ее к европейским стандартам. И все же самоуправленческая, федералистская традиция настороженности и неприязни к "чиновникам из Вашингтона", стремящимся ограничить право людей самим решать свои дела,

сохранилась. Более того, в последние десятилетия, с развитием идеологии, о которой мы говорили в связи с "реалистической" трактовкой бюрократии, эта тенденция даже усилилась.

Каково же место российской бюрократии в этой классификации? Полагаю, она занимает промежуточное положение между восточной и континентальной традициями. Сопоставляя ее с бюрократией американской, можно сказать, что они отправлялись от противоположных исходных пунктов. В США это — федералистская традиция слабого, существенно ограниченного в своих возможностях и полномочиях правительства, лишь постепенно несколько усиливавшегося: сперва — в начале XIX века — на базе взглядов и деятельности А. Гамильтона, затем — два десятилетия спустя — благодаря энергичной административной практике Президента Э. Джексона, а уже в нашем столетии — вследствие теории и деятельности В. Вильсона и потом Ф. Рузвельта. В России же, как известно, автократическая традиция отправлялась от понимания государства как царевой вотчины, укрепилась петровско-николаевским деспотическим абсолютизмом и лишь с середины XIX века начала медленно, с попятными движениями размягчаться под воздействием либерально-демократических веяний. Однако после 1917 года авторитаризм возродился в новом обличье. Девяностые годы принесли нам надежды на переход России на демократический путь развития, в частности — на реанимацию пусть слабых, преследовавшихся, почти раздавленных, но все же выживших ростков демократии и самоуправления. Одним из ключевых этапов на этом пути (если нам удастся по нему продвигаться) должны будут стать реформа нашей бюрократии, придание ей более цивилизованного характера, ограничение ее полномочий и установление над ней эффективного общественного контроля.

2.6 Специфика российской системы управления в ракурсе бюрократии

В России государство действительно играло роль более значительную, нежели в большинстве европейских стран, не говоря уж о США, выступая как активная, во многом первичная по отношению к обществу сила. И в этом смысле наши

нынешние крайние "государственники" опираются на мощную культурно-историческую традицию.

Однако, поскольку мы сейчас, к счастью, живем в период переосмысления традиций, необходимо заново проанализировать характер, смысл и последствия этого исторического обстоятельства. Многие, например, считают, что одна из фундаментальных причин российских бед как раз в том и состоит, что у нас всегда было слишком сильное государство и слишком слабое общество. Впрочем, поскольку серьезный анализ данной проблемы выходит за рамки настоящей работы, ограничимся фиксацией важности названного аспекта.

И поэтому, учитывая многовековые традиции государственного деспотизма нашей истории, страшные последствия так называемой особой роли государства в России может не вызывать тревоги лишь в том случае, если государство одновременно осознает необходимость серьезного самоограничения, а общество при этом сохранит инструменты контроля над ним.

В противном случае это может стать хотя и безнадежной в историческом отношении, но способной причинить немалый ущерб и людям, и обществу в целом попыткой затормозить наше движение по пути к открытому обществу.

Один из крупнейших мыслителей XX века К. Поппер считал величайшей и еще далеко не завершенной революцией в истории переход от общества закрытого, где индивид растворен в коллективности, взамен получая иллюзию социальной защищенности, к обществу открытому, где он свободен принимать многие решения, но сам несет и ответственность за их последствия.

Россия сейчас как раз переживает этап такого перехода, который неизбежно сопряжен со страхом "сквозняков" свободы с попытками вновь захлопнуть уже отворенную дверь.

И процесс действительно можно задержать. В истории такое случалось. Но это приносило людям лишь новые беды¹⁾.

¹⁾ Поппер, К. Открытое общество и его враги: в 2 т. / К. Поппер. - М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. - Т.1. - С. 248.

Вернуться в мнимый "утраченный рай" тоталитаризма невозможно. Мы можем вернуться в животное состояние. Однако если мы хотим остаться людьми, то перед нами только один путь — путь в открытое общество. Путь России в открытое общество не будет ни очень легким, ни очень быстрым. Попятные движения тоже весьма вероятны.

Но все же основной вектор движения зафиксирован необратимо. Попытки реставрации обречены даже в среднесрочной перспективе. Именно в этом видится мне главный позитивный исторический смысл "ельцинского" десятилетия — 90-х годов. И на этой умеренно оптимистической ноте перейдем к нашему непосредственному предмету.

2.7 Новые модели бюрократии

Уже с конца 60-х годов и мировая наука о государственном управлении, и административная практика движутся в направлении существенного пересмотра прежней, "классической" парадигмы государственной службы и принципов ее построения. Речь, впрочем, не идет об отказе от веберовской модели "идеального типа" рациональной бюрократии. Но все же происходит существенная модернизация ряда ее постулатов.

Думается, дело в том, что безраздельное долговременное господство веберовских конструкций было обусловлено факторами более общего порядка.

Во-первых, это было вызвано потребностями определенного этапа индустриального развития, для которого иерархизированная и максимально стандартизованная система управления была жизненно необходима.

Во-вторых, это совпало с общей и достаточно долгое время господствовавшей в мире тенденцией усиления роли государства — с государственным интервенционизмом. А таким стремящимся к максимизации своего влияния государствам нужна эффективная исполнительная бюрократия.

В-третьих, это соответствовало в целом характерному для того времени функциональному, прагматическому подходу к человеку прежде всего как к орудию

для выполнения неких общих задач, как к элементу индустриальной, политической, военной или иной "машины", организационной системы. На задававших тон промышленных гигантах с их конвейерным производством господствовали доктрины фордизма-тейлоризма.

Для них человек был лишь трудовым ресурсом, которым можно манипулировать посредством увеличения-уменьшения заработка и наказаний. В рамках же социалистической идеологии сталинистского образца человеку открыто отводилась роль "винтика" (впрочем, те, кто захватывал верхушку пирамиды власти, присваивал себе роль "отвертки" либо пытался это сделать).

По сути, мало от нее отличалась идеология национал-социализма, разве что своей мифологией и ритуалами. Не случайно XX век — эпоха массовых партий, т. е. политической формы деиндивидуализации личности.

Макс Вебер мыслил в соответствии с духом времени. Его базовая посылка — необходимо устранить негативные следствия влияния субъективного (а другим языком — человеческого) фактора в социальной организации — попала в унисон с общим антигуманистическим настроем межвоенной и отчасти послевоенной эпох, с периодически воскресающим (а в России — никогда и не умиравшим) мировоззрением, согласно которому человек — лишь средство для достижения более "высоких", надличностных целей. И так продолжалось достаточно долго, но не могло продолжаться бесконечно.

Дело в том, что веберовская модель, в ее классической форме, оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам.

Продолжающаяся же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни угрожает, если ее постоянно не обуздывать, породить одну из глубинных цивилизационных политических коллизий.

На гребне этой коллизии и возникла модернизационная идеология. Она включает, по меньшей мере несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Пока это скорее движение. Для удобства обозначим его как

поствеберовский этап в теории бюрократии или как "реалистические" концепции администрации.

В общих чертах их можно свести к следующим основным направлениям:

- признание неустранимости политической роли бюрократии, и как результат — поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации;

- уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, "плоских" структур, *ad hoc* (для данного случая) организаций и т. п.;

- ограничение значимости традиционной административной "лестницы чинов";

- создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования;

- децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению госаппарата; стремление сделать бюрократию максимально "прозрачной" и "отзывчивой" на общественные ожидания и требования¹⁾.

Однако этого оказалось недостаточно. В 90-е годы все громче зазвучали аргументы в пользу необходимости предпринять дальнейшие шаги по изменению аппарата, по его приспособлению к новым условиям. Во многих странах вера общественности в способность правительств в их нынешних формах эффективно вести государственные дела значительно ослабла.

Смысл реформирования государственной службы понимается сейчас гораздо шире, нежели просто совершенствование управления. Это видно, в частности, из того, что несколько выпусков ведущего международного журнала в данной области "*Revue Internationale des Sciences Administratives*", еще с 30-х годов издаваемого на разных языках Международным институтом административных наук, было практически целиком посвящено этим проблемам.

¹⁾ Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI? Модели государственной службы: Россия, США, Англия / А. В. Оболонский. - М.: Дело, 2002. – С. 12-13.

Многие авторы, говоря о происходящих процессах, используют в разных сочетаниях слово "революция" — "административная", "постбюрократическая", "менеджеральная" и т. п. Один из патриархов науки об управлении, известный своими умеренно-консервативными взглядами Гай Брабант, пытается найти "золотую середину" между традицией и современностью. Он пишет, что оптимум лежит между "государством Большого Брата" (образ из знаменитой книги Дж. Оруэлла "1984") и ультралиберальным подходом, что трудно, но необходимо достигнуть баланса между административной иерархией и требованием участия граждан в управлении¹⁾.

Немецкий ученый Б. Кликсберг более решителен. Он настаивает, что роль государства как центра принятия решений во многом исчерпана и в XXI веке должна подвергнуться кардинальному изменению. В другой своей статье Кликсберг, более развернуто рассуждая на данную тему, отмечает, что в современных условиях резко повысился уровень сложности решаемых задач и соответственно понизился порог предсказуемости как позитивных, так и негативных последствий принимаемых решений. Увеличилось воздействие таких негативных факторов, как массовые миграции, рост национализма и т. д. Все большую роль играют такие факторы, как защита потребителя, антимонопольное законодательство, экологические стандарты... В то же время классическая смитовская "невидимая рука рынка" порой оказывается рукой карманного вора, а веберовские максимы рациональной и стабильной бюрократии оказываются не соответствующими тем условиям неопределенности и изменений, в которых мы живем.

По мнению Кликсберга, необходима переоценка, как структурных принципов, так и человеческой составляющей государственного аппарата. Пирамидальная структура должна быть заменена сетевой структурой, а в человеческом плане следует стремиться к "интеллигентному" государству. Только такие перемены смогут, по его мнению, восстановить доверие к государству. М. Камто обеспокоен падением уровня профессионализма государственных служащих, а также этических

¹⁾ Браунт, Г. Государственное управление и правительство / Г. Браунт //Международные связи в административном образовании. - 1996. - № 2. - С.163-176.

стандартов их поведения¹⁾. В целом, если максимально коротко обозначить главный вектор 90-х, то это развитие культуры государственной службы и реформы последней. Этот курс, однако, не обходится без серьезных издержек. Пока же скажем о двух разных вариантах реформ — "вестминстерском" и американском²⁾. Первый из названных вариантов реформы возник в Новой Зеландии. Дело в том, что вплоть до конца 70-х годов Новая Зеландия была, пожалуй, самой "социалистической" из стран Содружества.

Государственный сектор был наиболее силен, а размах предоставляемых непосредственно государством социальных услуг — наиболее велик. Инициатором реформ было само правительство, под руководством которого был разработан единый план реформ, включавший четыре фазы и рассчитанный на 15 лет. Первая фаза была запущена в 1978 году — за год до начала попыток преобразований госслужбы в "метрополии" — в Великобритании. Основной идеологией реформы была максимальная приватизация и внедрение в госслужбу контрактной системы.

В США новый этап реформ начался позднее — с конца 1993 года — и, при внешнем сходстве многих мер с опытом Новой Зеландии, во многом имел собственные, иные приоритеты. Он в первую очередь ориентировался не на структурные факторы, а на изменение поведения бюрократов. Президент Клинтон принял стратегию перестройки правительства, чтобы сделать его разумнее, дешевле и эффективнее.

Реализовывать программу было поручено, вице-Президенту А. Гору. Программа была задумана на срок вплоть до 1999 года. После первых, достаточно зримых успехов она забуксовала, главным образом — по политическим причинам, главным образом потому, что демократы утратили большинство в обеих палатах Конгресса.

¹⁾ Кликсберг, Б. Реформирование среза управления / Б. Кликсберг // Международные связи в административном образовании. - 1994. - № 2. - С. 22.

²⁾ Оболюнский, А. В. Бюрократия для XXI? Модели государственной службы: Россия, США, Англия / А. В. Оболюнский. - М.: Дело, 2002. - С. 16-17.

3 Лекция 3 Правовой статус государственного гражданского служащего

План лекции

3.1 Понятие правового статуса государственного гражданского служащего

3.2 Должности государственной гражданской службы

3.3 Классные чины государственной гражданской службы

3.4 Должностной регламент как основа осуществления профессиональной служебной деятельности

3.5 Государственные гарантии на гражданской службе

3.1 Понятие правового статуса государственного гражданского служащего

Обращаясь к нормативному закреплению статуса государственного гражданского служащего можно отметить, что государственный гражданский служащий рассматривается как - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий 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 Российской Федерации¹⁾.

Итак, в качестве признаков государственного гражданского служащего можно выделить:

- 1) гражданство Российской Федерации;
- 2) должность;
- 3) профессионализм служебной деятельности;

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. : одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

4) особый механизм финансирования данного вида деятельности.

Однако данное определение дает нам характеристики государственной гражданской служащего с точки зрения признаков, последнего как специального субъекта права, и не характеризует понятие статуса государственного гражданского служащего.

Для того, что бы понять, что представляет собой правовой статус как понятие юридического свойства необходимо обратиться не только к отрасли государственная служба, а ко всей правовой науке в целом.

Как известно, в основе понимания правового статуса служащих положены уже известные научные данные.

Понятие «статус», «положение», «состояние» и другие подобные им категории, обозначают место субъекта в том или ином поле общения. Так, например, в справочных изданиях статус (от лат. - status) это - правовое положение (совокупность прав и обязанностей) физических или юридических лиц¹⁾.

При этом, как отмечает Л. Д. Воеводин, данные термины чаще всего понимаются как синонимы²⁾.

Правовой статус (от дат. — состояние, положение) трактуется, например, в «Большой Советской Энциклопедии» как правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей) гражданина либо юридического лица³⁾. Те же определения понятия «правовой статус» даются и в современных юридических энциклопедических изданиях и монографической литературе, что является общепризнанным в юридической науке. В «Юридическом энциклопедическом словаре» статус определяется как правовое положение гражданина или юридического лица⁴⁾.

¹⁾ Популярный энциклопедический словарь. - М.: Большая российская энциклопедия, 2002. - С. 1261.

²⁾ Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. - М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. - С. 12.

³⁾ БСЭ / гл. ред. А. М. Прохоров. - М.: Советская энциклопедия, 1976. - Т 24. - С. 461.

⁴⁾ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. - М.: Советская энциклопедия, 1987. - С. 454.

В юридической литературе, посвященной теории правового статуса личности, обращается внимание на комплексный характер категории «правовой статус личности». Так, по мнению А. В. Малько, понятие «правовой статус», во-первых, имеет собирательный характер, ибо вбирает в себя правовые статусы граждан, иностранцев, лиц с двойным гражданством, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев; во-вторых, отражает индивидуальные особенности личности и ее реальное положение в системе разнообразных общественных отношений; в-третьих, позволяет увидеть права и обязанности личности в определенной целостности¹⁾.

Еще одной характерной чертой категории правовой статус личности является ее отождествление с институтом прав и свобод. К примеру, Е. А. Лукашева определяет правовой статус человека и гражданина через отражение его структуры, а именно, как систему прав и обязанностей, законодательно закрепляемых в конституциях и иных нормативно-юридических актах²⁾.

Е. А. Лукашева поддерживает позицию Н. В. Витрука и В. А. Кучинского, которые еще ранее высказали суждение, что правовой статус личности и правовое положение личности не взаимозаменяемыми понятиями. Как предлагали Н. В. Витрук и В. А. Кучинский следует ограничить понятие правовой статус личности его правами, свободами и обязанностями, что позволяет четко выделить его структуру, а с другой - включить предстатусные и послестатусные элементы в понятие «правовое положение личности»³⁾.

В. В. Лазарев определяет «правовой статус» как понятие включающее общие для всех физических лиц права, свободы, обязанности, предусмотренные нормами международного права и Конституции Российской Федерации⁴⁾.

¹⁾ Малько, А. В. Теория государства и права: учебник / А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2000. – С. 213.

²⁾ Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА- М., 1999. - С. 91.

³⁾ Витрук, Н. В. Основы теории положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. - М.: Наука, 1979. - С. 27-28; Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - С. 10-12.

⁴⁾ Общая теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. В. Лазарева. - М.: Юристъ, 2001. - С. 152-153.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, отождествляют правовой статус с правовым положением, как совокупность прав, свобод и обязанностей, которыми наделяется личность как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.

Все приведенные определения в качестве ведущей идеи выносят то, что определяющим для правового статуса личности является наличие определенных прав, свобод и обязанностей, отражающих связи личности с обществом и государством.

Для нас важно то, что все элементы правового статуса личности образуют совокупность элементов, которые в своем неразрывном единстве одновременно характеризует и его структуру.

С учетом рассмотренных подходов к характеристике понятия правового статуса личности, рассмотрим понятие правового статуса государственного служащего в правовой науке. И здесь представляется необходимым отметить, что к проблемы правового установления статуса служащего обращались не только представители науки муниципального права.

Среди ученых административистов, следует отметить точку зрения В. М. Манохина, выделяющего в качестве элементов правового статуса государственного служащего полномочия, характеризующие положение служащего в связи с замещением должности в госаппарате: задачи по должности, основные функции служащего, соответствующие им права и обязанности, правовые формы деятельности служащего, порядок взаимоотношений по должности¹⁾. А. Н. Костюков выделяет следующие факторы, характеризующие правовое положение должностного лица: правосубъектность, задачи по должности, основные функции, права и обязанности, гарантии, правовые формы деятельности, порядок взаимоотношений по должности, ответственность²⁾.

¹⁾ Манохин, В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. - М.: Юрид. лит., 1966. - С. 97-99.

²⁾ Костюков, А. Н. Должностное лицо - административно-правовой статус / А. Н. Костюков // Правоведение. - 1987. - № 2. - С. 21.

В. А. Кобзаренко дает следующее определение статуса государственных и муниципальных служащих, по мнению автора, правовой статус государственных и муниципальных служащих есть - определенная нормами права совокупность следующих правоустанавливающих элементов- прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений, ответственности, выражающая установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, являющихся гражданами РФ, исполняющих должностные обязанности в области государственно- или муниципально-служебных отношений¹⁾.

Однако, при всей схожести государственной и муниципальной службы у государственной гражданской службы есть своя специфика, проявляющаяся через ее цели, задачи и функции, основой которых является решение задач государственных органов, где служба рассматривается как государственная гражданская, что предполагает специфику правового статуса служащих, как субъектов государственной гражданской службы, исполняющих данные полномочия, которые в свою очередь проявляются через права и обязанности служащего. Все это свидетельствует о необходимости изучения правового статуса государственного гражданского служащего. Началом, к которому является определение такого явления как правовой статус государственного гражданского служащего.

Статус государственного гражданского служащего можно определить как систему законодательно закрепленных прав и обязанностей в сфере реализации целей и задач государственной гражданской службы.

3.2 Должности государственной гражданской службы

Должность - англ. post/stand/ position; нем. Dienststellung. Определенная формальная позиция в институциональной служебной иерархии и связанные с ней права и обязанности. Должность как понятие соединяет в себе как правовые, так и

¹⁾ Кобзаренко, В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное / В. А. Кобзаренко // Государство и право. - 2003. - № 1. - С. 13-24.

управленческие характеристики. Согласно Федеральному закону от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации - законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

ФЗ «О государственной гражданской службе не использует установленное Федеральным законом "Об основах государственной службы РФ" разделение должностей на категории "А", "Б" и "В". В соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы РФ" и Федеральным законом "О государственной гражданской службе РФ" выделяются государственные должности и должности гражданской службы. Последние в свою очередь подразделяются на четыре категории: *руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. Должности различных категорий относятся к разным группам, для их занятия установлены различные квалификационные требования.*

К должностям руководителей согласно Закону «О государственной гражданской службе» относятся должности, как руководителей, так и их заместителей в государственных органах, их территориальных структурных подразделениях и представительствах. При этом следует помнить, что руководителем государственного органа может быть и лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ.

К таковым, например, относятся должности федеральных министров, руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта РФ, генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка РФ и др. Эти должности не относятся к категории "руководители" государственной гражданской службы и на них законодательство о государственной

гражданской службе не распространяется (ч. 2 ст. 1 Федерального закона "О системе государственной службы РФ").

Должности помощников (советников) учреждаются для содействия лицам, замещающим государственные должности, и лицам, замещающим должности категории "руководители" государственной гражданской службы. Особенностью данной категории является то, что срок их замещения всегда ограничен сроком полномочий должностных лиц, замещающих государственные должности или должности категории "руководители".

Должности специалистов учреждаются для непосредственной реализации задач и функций государственных органов. Именно специалисты в основном выполняют ту работу, ради которой и создан государственный орган. Лица, занимающие должности обеспечивающих специалистов, непосредственно функции государственных органов не реализуют, однако способствуют их реализации специалистами.

Должности, относимые к данным категориям, в наибольшей степени представлены в органах государственной власти: их замещает более 517 тыс. государственных служащих.

ФЗ «О государственной гражданской службе» сохраняет пять групп должностей, предусматриваемых Федеральным законом "Об основах государственной службы РФ". В то же время меняется их нумерация: старый закон закреплял деление должностей на группы по мере возрастания старшинства: от младших должностей (1-я группа) до высших (5-я группа). В новом законе использован обратный подход: от высших (1-я группа) к младшим (5-я группа).

3.3 Классные чины государственной гражданской службы

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» предусматривает замену квалификационных разрядов, которые присваивались государственным служащим в соответствии с Федеральным законом "Об основах государственной службы РФ", на классные чины, выполняющие ту же функцию.

Данный шаг является возвратом к законодательству о государственной службе дореволюционной России, которое предусматривало 14 классов чинов государственной службы различных видов.

В соответствии с ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» общими условиями присвоения, сохранения классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий являются:

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

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

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

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

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

При переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в соответствующем классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании учитываются при присвоении классного чина,

дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Гражданским служащим в зависимости от занимаемой ими должности могут быть присвоены следующие классные чины:

- 1) действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- 2) государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- 3) советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- 4) референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- 5) секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

3.4 Должностной регламент как основа осуществления профессиональной служебной деятельности

Должностной регламент – это документ, на основании которого, осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего, им должны определяться должностные обязанности, права и другие условия профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. Однако, понятие "административный регламент государственного органа" законодателем не только не раскрывается, но и не упоминается в других статьях закона о государственной гражданской службе (что, отмечалось в заключении Правового Управления Аппарата Государственной Думы РФ по проекту данного Закона).

Представляется, административный регламент государственного органа должен представлять собой правовой акт, регулирующий порядок действий и решений в рамках реализации задач государственного органа и устанавливающий стандарты исполнения государственных функций. Должностной регламент в этом смысле устанавливает стандарты реализации конкретной должностной функции.

Статья 24 Федерального закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79 называет должностной регламент в качестве существенного условия служебного контракта. Представляется, что норма статьи не вполне корректно сформулирована, поскольку служебный контракт заключается с конкретным гражданским служащим, а должностной регламент отражает функциональные особенности должности гражданской службы. По всей видимости, должностной регламент, по замыслу законодателя, должен быть обязательным приложением к служебному контракту и содержать описание должности (паспорт должности).

Паспорт должности включает в себя:

- 1) наименование органа государственной власти с указанием конкретного структурного подразделения;
- 2) категорию и группу должности;
- 3) должность непосредственного начальника;
- 4) перечень подчиненных должностей должностных лиц;
- 5) порядок назначения и снятия с должности;
- 6) порядок замены в случае отсутствия;
- 7) иные необходимые сведения о замещаемой должности.

Перечень условий прохождения государственной гражданской службы, которые включаются в должностной регламент гражданского служащего:

- 1) квалификационные требования. В соответствии со ст. 12 Закона «О государственной гражданской службе» в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования:
 - а) к уровню профессионального образования;

б) к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

в) к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Требования к уровню профессионального образования в зависимости от категории и группы соответствующей должности гражданской службы содержатся в ст. 12 Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79. Так, гражданские служащие, замещающие должности категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей, должны иметь высшее профессиональное образование.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. Должностной регламент может конкретизировать эти квалификационные требования, например, в части профиля соответствующего образования.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, а для гражданских служащих субъекта РФ - законом субъекта РФ.

Должностной регламент в свою очередь должен содержать квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам устанавливаются нормативным актом государственного органа в соответствии с его задачами и функциями.

Например, Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 14 октября 1998 г. N 68 были утверждены квалификационные требования, предъявляемые к государственным служащим системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Требования к профессиональным знаниям и навыкам

государственного служащего системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ включают в себя: способность планировать, организовывать и анализировать свою деятельность, деятельность подчиненных подразделений и работников; использование компьютерной и оргтехники; знание этических норм и способность применять их в служебном общении...

Должностной регламент должен включать в себя права, обязанности и ответственность гражданского служащего в связи с замещением конкретной должности гражданской службы:

- в должностном регламенте должен быть предусмотрен конкретный перечень тех вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать решения, варианты возможных решений; критерии принятия решения, сроки принятия решения и правовые формы указанных решений;

- отдельно в должностном регламенте предусматривается перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов. В этой связи должностной регламент должен включать в себя: перечень обстоятельств, при которых гражданский служащий должен принять участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, проектах управленческих и иных решений; содержание управленческих или иных действий гражданского служащего; варианты возможных действий и решений; критерии принятия решения; сроки их выполнения и правовые формы указанных действий и решений;

- в должностном регламенте предусматривается порядок служебного взаимодействия гражданского служащего при исполнении им должностных обязанностей с иными гражданскими служащими, гражданами или организациями. Более конкретно, регламентации подлежат: основания и порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, а также формы и

порядок служебного взаимодействия гражданского служащего с гражданами и организациями.

В должностной регламент должны включаться показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности конкретного гражданского служащего.

Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов утверждаются Президентом РФ, а специфические показатели конкретного государственного органа утверждаются правовым актом этого государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций. На основе этого акта должны определяться показатели эффективности и результативности по конкретной должности гражданской службы. Вместе с тем следует отметить, что согласно ст. 24 Федерального закона о государственной гражданской службе условия оплаты труда, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности, представляют собой существенное условие служебного контракта.

Положения должностного регламента должны учитываться при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

3.5 Государственные гарантии на гражданской службе

Основная функция гарантий - это обеспечение реализации правового статуса гражданских служащих, в результате осуществления которой:

- 1) создается практическая возможность пользования субъективным правом и выполнения юридической обязанности субъектом;
- 2) исключается отступление от целей правовых норм в процессе пользования субъективным правом;
- 3) стимулируется правовая активность гражданских служащих;

4) реализуется общая и частная превенция нарушений субъективных прав, невыполнения обязанностей;

5) осуществляется защита субъективного права в ситуациях, препятствующих его нормальной реализации;

6) обеспечивается восстановление нарушенного субъективного права и необходимое поведение обязанного лица.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» не содержит дефиницию понятия «гарантия». Трудовой Кодекс РФ определяет гарантии как средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений.

Компенсации - это денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных предусмотренных федеральным законом обязанностей (ст. 164 ТК РФ).

По смыслу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79 гарантии могут быть предусмотрены не только данным Законом, но и другими федеральными законами.

Так, например, ТК РФ, помимо общих гарантий и компенсаций, предусматривает гарантии и компенсации в следующих случаях:

- 1) при направлении в служебные командировки;
- 2) при переезде на работу в другую местность;
- 3) при исполнении государственных или общественных обязанностей;
- 4) при совмещении работы с обучением;
- 5) при вынужденном прекращении работы не по вине работника;
- 6) при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 7) в некоторых случаях прекращения трудового договора;
- 8) в связи с задержкой по вине работодателя выдачи трудовой книжки при увольнении работника;
- 9) в других случаях.

Исходя из содержания ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе» указанные выше гарантии могут распространяться и на гражданских служащих.

При предоставлении гарантий и компенсаций соответствующие выплаты производятся за счет средств работодателя. Органы и организации, в интересах которых работник исполняет государственные или общественные обязанности (присяжные заседатели, доноры и др.), производят работнику выплаты в порядке и на условиях, которые предусмотрены Трудовым кодексом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В указанных случаях работодатель освобождает работника от основной работы на период исполнения государственных или общественных обязанностей.

Если более подробно рассмотреть гарантии, предусмотренные для гражданских служащих, то можно выделить следующие аспекты:

1) российским законодателем заложен принцип недискриминации в отношении оплаты труда гражданских служащих. На сегодняшний день существует определенный дисбаланс в уровнях денежного содержания федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов РФ. В соответствии с данным принципом, должна быть откорректирована правовая база системного регулирования вопросов денежного содержания гражданских служащих на всех структурных уровнях (федеральной гражданской службы, гражданской службы субъектов РФ) исходя из единства целей, функций, требований к гражданским служащим РФ.

В соответствии с ч. 5. ст. 71 Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79 установленные на день вступления в силу настоящего Закона условия выплаты денежного содержания или денежного вознаграждения государственных служащих, в том числе размеры денежного вознаграждения, должностных окладов, установленных надбавок, условия и порядок их выплаты, применяются до вступления в силу нормативных правовых актов, устанавливающих денежное содержание гражданских служащих;

2) медицинское страхование гражданских служащих осуществляется в соответствии с Законом РФ от 28 июня 1991 г. N 1499-I «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹⁾.

Согласно закону медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

В рамках проводимых в стране реформ предполагается переход от медицинского обслуживания к специальному медицинскому страхованию государственных служащих, замещающих должности государственной гражданской службы, и членов их семей, в том числе и после выхода государственного служащего на пенсию в связи с государственной службой. По мере введения специального медицинского страхования государственных гражданских служащих и членов их семей, полностью обеспеченного источниками финансирования, пропорционально сокращается прямое финансирование ведомственных медицинских организаций из средств соответствующего бюджета;

3) обязательное социальное страхование - часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам.

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер,

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 28 июня 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 27. - Ст. 920.

направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством РФ социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию.

В отношении пособия по временной нетрудоспособности действует старый союзный акт Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, которое утверждено постановлением Президиума ВЦСПС 12 ноября 1984 г.¹⁾

Пособие по временной нетрудоспособности - это денежная выплата за счет средств Фонда государственного социального страхования, компенсирующая утраченный работником заработок при временном освобождении от работы в связи с болезнью и иным предусмотренным законодательством социально значимым причинам.

Пособие по временной нетрудоспособности выдается:

- а) в случае болезни самого работника;
- б) в случае его санаторно-курортного лечения;
- в) при болезни члена семьи в случае необходимости ухода за ним;
- г) при карантине;
- д) при временном переводе на другую работу в связи с заболеванием туберкулезом или профзаболеванием;
- е) при протезировании с помещением в стационар протезно-ортопедического предприятия.

¹⁾ Российская Федерация. Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию: утв. постановлением Президиума ВЦСПС 12 нояб. 1984 г. № 13-6 // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1984. - № 31. - Ст. 123.

Право на пособие возникает в случае подтверждения факта временной нетрудоспособности больничным листком. Больничный листок, выданный в установленном порядке, является единственным документом, на основании которого выплачивается пособие. Размер пособия по временной нетрудоспособности для различных категорий граждан зависит от причины временной нетрудоспособности, продолжительности непрерывного трудового стажа, состава семьи, состояния здоровья (инвалидности) и устанавливается в процентном отношении к заработку.

Размер пособия в зависимости от причины наступления нетрудоспособности дифференцируется следующим образом. При наступлении временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания размер пособия всегда составляет 100 % заработка независимо от каких-либо дополнительных обстоятельств.

В размере 100 % заработка пособие выдается следующим работникам:

- а) имеющим непрерывный стаж восемь лет и более;
- б) имеющим на своем иждивении трех или более детей, не достигших возраста шестнадцати (учащихся - восемнадцати) лет. Это правило не распространяется на тех работников, у которых непрерывный трудовой стаж не сохранился в связи с увольнением в течение последних восьми лет работы по виновным основаниям;
- в) временная нетрудоспособность которых наступила вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при выполнении интернационального долга;
- г) работающим инвалидам Великой Отечественной войны и другим инвалидам, приравненным в отношении льгот к инвалидам войны;
- д) временная нетрудоспособность которых связана с последствиями аварии на Чернобыльской АЭС, занятым на работах с химическим оружием, и некоторым другим категориям.

В размере 80 % заработка выплачивается пособие:

а) тем работникам, непрерывный трудовой стаж которых составляет от пяти до восьми лет, а также работникам из числа круглых сирот, не достигшим возраста двадцати одного года;

б) имеющим непрерывный стаж до пяти лет.

В размере 60 % - при непрерывном трудовом стаже до пяти лет.

Довольно сложные правила определения размера пособия, относятся к пособию по уходу за заболевшим ребенком, не достигшим возраста пятнадцати лет. За первые семь дней болезни ребенка, а одиноким матерям, вдовам (вдовцам), разведенным женщинам (мужчинам) и женам военнослужащих по призыву - за первые десять дней пособие выплачивается на общих основаниях, т.е. с учетом длительности непрерывного трудового стажа, а, соответственно, с восьмого и одиннадцатого календарного дня - в размере 50 % заработка независимо от продолжительности непрерывного стажа.

В любом случае размер пособия их временной нетрудоспособности за полный календарный месяц не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного законодательством, а в районах и местностях, в которых в установленном порядке применяются районные коэффициенты к заработной плате, - минимального размера оплаты труда с учетом этих коэффициентов¹⁾.

В фактической зарплате, из которого исчисляются пособия по временной нетрудоспособности, учитываются не все виды заработной платы, на которые начисляются взносы и социальное страхование. Так, в сумму заработка не включаются заработная плата за сверхурочную работу, оплата за работу по совместительству, доплата за работу, не входящую в обязанности работника по основной работе, и некоторые другие выплаты;

Отношения в системе обязательного социального страхования в Российской Федерации регулируются Федеральным законом «Об основах обязательного

¹⁾ Например, ограничения выплачиваемого пособия по временной нетрудоспособности установлены ст. 15 Федерального закона РФ от 11 февраля 2002 г. № 17-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год», согласно которой максимальный размер пособия за полный календарный месяц не должен превышать 11 700 рублей. Действие данной нормы было продлено на 2004 г. ст. 7 Федерального закона 8 декабря 2003 г. № 166-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год".

социального страхования» от 16 июля 1999 г.¹⁾. (с изменениями от 31 декабря 2002 г.).

На сегодняшний день в Российской Федерации осуществляются четыре вида обязательного государственного социального страхования:

- а) пенсионное страхование;
- б) социальное страхование на случай временной нетрудоспособности;
- в) социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- г) медицинское страхование.

Социальное страхование осуществляется от социальных рисков. *Социальный страховой риск* - предполагаемое событие, влекущее изменение материального и (или) социального положения работающих граждан и иных категорий граждан, в случае наступления которого осуществляется обязательное социальное страхование.

Согласно ст. 7 Закона видами социальных страховых рисков являются:

- а) необходимость получения медицинской помощи;
- б) временная нетрудоспособность;
- в) трудовое увечье или профессиональное заболевание;
- г) материнство;
- д) инвалидность;
- е) наступление старости;
- ж) потеря кормильца;
- и) смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Страховой случай - событие, представляющее собой реализацию социального страхового риска, с наступлением которого возникает обязанность страховщика осуществлять обеспечение по обязательному социальному страхованию.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О воинской обязанности и военной службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 9 июня 1999 г. : одобр. Советом Федерации 2 июля 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 13. - Ст. 1475.

Обеспечение по обязательному социальному страхованию - исполнение страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством выплат или иных видов обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Видами страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию согласно ст. 8 «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 являются:

а) оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи;

б) пенсия по старости;

в) пенсия по инвалидности;

г) пенсия по случаю потери кормильца;

д) пособие по временной нетрудоспособности;

е) пособие в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием;

ж) пособие по беременности и родам;

и) ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;

к) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;

л) единовременное пособие при рождении ребенка;

м) пособие на санаторно-курортное лечение;

н) социальное пособие на погребение;

п) оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Основанием для назначения и выплаты страхового обеспечения застрахованному лицу является наступление документально подтвержденного страхового случая. Порядок обращения за страховым обеспечением, размер и порядок индексации страхового обеспечения устанавливаются в соответствии с

федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования;

4) вопросы по возмещению расходов, связанных со служебными командировками, регламентируются на уровне подзаконных актов. На сегодняшний день для федеральных гражданских служащих возмещение командировочных расходов производится в порядке, установленном Указом Президента РФ от 18 июля 2005 г. N 813 «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих»¹⁾.

Согласно данному Указу возмещение расходов, связанных со служебными командировками, предусмотрено в целях создания надлежащих условий для выполнения федеральными государственными служащими должностных обязанностей и осуществления полномочий в служебных командировках.

При направлении федеральных государственных служащих в служебные командировки им обеспечиваются:

а) выплата суточных в порядке и размерах, установленных законодательством РФ при командировании в пределах Российской Федерации;

б) приобретение проездного документа на все виды транспорта при следовании к месту командирования и обратно к месту постоянной федеральной государственной службы по установленным нормам;

в) бронирование и наем номера в гостинице по установленным нормам;

г) предоставление рабочего места, пользование необходимыми материалами и оборудованием, а также всеми видами средств связи и транспортными средствами организаций, в которые федеральный государственный служащий направлен для выполнения должностных обязанностей и осуществления полномочий.

Размеры возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, на сегодняшний день регулируются

¹⁾ Российская Федерация. О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих: [указ Президента РФ от 18 июля 2005 г. № 813] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 30. - Ст. 3134.

постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. N 729¹⁾. В соответствии с этим постановлением возмещение расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, осуществляется в следующих размерах:

а) расходов по найму жилого помещения (кроме случая, когда направленному в служебную командировку работнику предоставляется бесплатное помещение) - в размере фактических расходов, подтвержденных соответствующими документами, но не более 550 рублей в сутки. При отсутствии документов, подтверждающих эти расходы, - 12 рублей в сутки;

б) расходов на выплату суточных - в размере 100 рублей за каждый день нахождения в служебной командировке;

в) расходов по проезду к месту служебной командировки и обратно к месту постоянной работы (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, расходы за пользование в поездах постельными принадлежностями) - в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами, но не выше стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в купейном вагоне скорого фирменного поезда;

- водным транспортом - в каюте V группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте II категории речного судна всех линий сообщения, в каюте I категории судна паромной переправы;

- воздушным транспортом - в салоне экономического класса;

- автомобильным транспортом - в автотранспортном средстве общего пользования (кроме такси);

¹⁾ Российская Федерация. О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета: [постановление Правительства РФ от 2 окт. 2002 г. № 729] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 40. - Ст. 3939.

- при отсутствии проездных документов, подтверждающих произведенные расходы, - в размере минимальной стоимости проезда:

- железнодорожным транспортом - в плацкартном вагоне пассажирского поезда;

- водным транспортом - в каюте X группы морского судна регулярных транспортных линий и линий с комплексным обслуживанием пассажиров, в каюте III категории речного судна всех линий сообщения;

- автомобильным транспортом - в автобусе общего типа.

Федеральным гражданским служащим, замещающим высшую или главную государственную должность федеральной государственной службы, кроме того, оплачиваются услуги залов официальных делегаций вокзалов и аэропортов.

В случае, если заранее невозможно точно определить размер подлежащих возмещению расходов в связи с переездом работника на работу в другую местность, ему по предварительной договоренности с работодателем выдается аванс.

Расходы по переезду членов семьи работника и по провозу их имущества, а также по обустройству их на новом месте жительства возмещаются в том случае, если они переезжают на новое место жительства работника до истечения одного года со дня фактического предоставления жилого помещения.

Возмещение расходов в размерах, установленных для переезда в другую местность, осуществляется организациями, в которые переводятся, направляются или принимаются на работу работники, в пределах ассигнований, выделенных этим организациям из федерального бюджета на реализацию мероприятий, связанных с переездом работников на работу в другую местность, либо (в случае использования указанных ассигнований в полном объеме) за счет экономии средств, выделенных из федерального бюджета на содержание организации;

5) гражданскому служащему и членам его семьи обеспечивается государственная защита от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им своих обязанностей по должности.

Основания и порядок применения таких мер защиты подлежат определению в специальном федеральном законе.

Органы, обеспечивающие безопасность, могут применять с учетом конкретных обстоятельств, следующие меры:

- 1) личную охрану, охрану жилища и имущества;
- 2) выдачу оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности;
- 3) временное помещение в безопасное место;
- 4) обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;
- 5) перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы;
- 6) переселение на другое место жительства;
- 7) замена документов, изменение внешности.

Поводом для применения мер безопасности в отношении защищаемого лица являются: заявление указанного лица; обращение руководителя соответствующего государственного органа; получение органом, обеспечивающим безопасность, соответствующей оперативной и иной информации.

Основание для применения данных мер - наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица.

Для реализации мер защиты могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия в порядке, установленном Федеральным законом от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изм. и доп. от 18 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 5 января, 30 декабря 1999 г., 20 марта 2001 г., 10 января, 30 июня 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.)¹⁾.

Осуществление мер защиты возлагается на органы внутренних дел Российской Федерации, федеральные органы государственной охраны и другие государственные органы обеспечения безопасности.

Защищаемое лицо имеет право:

- а) знать о применяющихся в отношении него мерах безопасности;

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об оперативно-розыскной деятельности: [федер. закон : принят Гос. Думой 5 июля 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 33. - Ст. 3349.

б) просить о применении или неприменении в отношении него конкретных мер безопасности;

в) требовать от органа, обеспечивающего безопасность, применения, кроме осуществляемых, иных мер безопасности или отмены каких-либо мер;

г) обжаловать в вышестоящий по подчиненности орган, обеспечивающий безопасность, в прокуратуру либо в суд незаконные решения и действия должностных лиц, осуществляющих меры безопасности.

Защищаемое лицо обязано:

1) выполнять законные требования органа, обеспечивающего безопасность;

2) незамедлительно информировать указанный орган о каждом случае угрозы или противоправных действий в отношении него;

3) бережно обращаться с имуществом, выданным ему указанным органом в личное пользование для обеспечения безопасности;

4) не разглашать сведения о принимаемых мерах безопасности без разрешения органа, осуществляющего эти меры;

5) пенсионное обеспечение гражданских служащих должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении» от 15 декабря 2001 №166-ФЗ¹⁾.

б) Федеральные государственные служащие при наличии стажа государственной службы не менее пятнадцати лет имеют право на пенсию за выслугу лет при увольнении с федеральной государственной службы по следующим основаниям:

а) в случае ликвидации федеральных органов государственной власти, а также по сокращению штата;

б) в случае увольнения с должностей, утверждаемых в установленном законодательством РФ порядке, для непосредственного обеспечения исполнения

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О государственном пенсионном обеспечении: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 51. - Ст. 4831.

полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий;

в) при достижении предельного возраста, установленного федеральным законом для замещения должности федеральной государственной службы;

г) по обнаружившемуся несоответствию замещаемой должности федеральной государственной службы вследствие состояния здоровья, препятствующему продолжению государственной службы;

д) при увольнении по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию.

Пенсия за выслугу лет для государственных служащих устанавливается к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 25 июля, 31 декабря 2002 г., 29 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г.)¹⁾, и выплачивается одновременно с ней. При этом пенсия за выслугу лет не выплачивается в период нахождения на государственной службе, дающей право на эту пенсию.

Условия предоставления права на пенсию государственным служащим субъектов РФ и муниципальным служащим за счет средств субъектов РФ и средств органов местного самоуправления определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

Ежемесячная доплата к трудовой пенсии устанавливается лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления области, согласно Приложениям 1 и 2 к Федеральному Закону о гражданской службе. Федеральным государственным служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее пятнадцати лет в размере 45 % среднемесячного заработка федерального государственного служащего за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости (инвалидности), установленной в

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 52. - Ст. 4920.

соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в РФ". За каждый полный год стажа государственной службы, сверх пятнадцати лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3 % среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и указанных частей пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 75 % среднемесячного заработка федерального государственного служащего. Размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих исчисляется из их среднемесячного заработка за последние двенадцать полных месяцев федеральной государственной службы, предшествующих дню ее прекращения либо дню достижения ими возраста, дающего право на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом «О трудовых пенсиях в РФ». При этом размер среднемесячного заработка, исходя из которого федеральному государственному служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 1,8 должностного оклада.

Законодатель предусматривает возможность самостоятельного выбора пенсии гражданским служащим. Такая норма содержится и в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» в соответствии с которым гражданам, имеющим одновременно право на различные пенсии в соответствии с законодательством РФ, устанавливается одна пенсия по их выбору, если иное не предусмотрено федеральным законом.

4 Лекция 4 Прохождение государственной гражданской службы

План лекции

- 4.1 Заключение контракта на государственной гражданской службе
- 4.2 Аттестация на государственной гражданской службе
- 4.3 Повышение квалификации на государственной гражданской службе
- 4.4 Служебная проверка
- 4.5 Прекращение государственно-служебных отношений

4.1 Заключение контракта на государственной гражданской службе

Служебный контракт является одним из нововведений. Вместе с введением государственной гражданской службы, обусловленной реформированием государственной службы в целом, Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 58-ФЗ) упоминает о контракте впервые в статье 12, устанавливая, что на государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Однако самого определения контракта в указанном федеральном законе не дается. Есть лишь указания, что федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту.

Рассматривая служебный контракт, как понятие государственной службы, можно отметить, что нововведением он является только по форме. По содержанию служебный он перекликается с трудовым договором, понятие которого содержится в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее - ТК РФ).

С той же последовательностью, с которой "рабочее время" стало "служебным временем", "рабочая неделя" - "служебной неделей", "дисциплина труда" - "служебной дисциплиной", трудовой договор был преобразован в служебный контракт.

При раскрытии понятия "служебный контракт" и при его дальнейшем рассмотрении неизбежно сравнение с понятием "трудовой договор", как базой создания служебного контракта.

При анализе самого названия - "служебный контракт" - возникает вопрос: почему законодатель решил вернуться к термину, существовавшему ранее в Кодексе законов о труде РСФСР и исключенному отсюда с принятием ТК РФ?

"Контракт" (от лат. contractus) означает "договор", "соглашение" (чаще письменное) с взаимными обязательствами для договаривающихся сторон ¹. Фактически слова "контракт" и "договор" являются синонимами. Считаем, что возвращение к использованию этого иностранного термина в сфере гражданской службы обусловлено в первую очередь стремлением отграничить государственно-служебные отношения от чисто трудовых отношений, и, кроме того, словосочетание "служебный контракт", что более точно отражает природу государственно-служебных отношений как отношений власти-подчинения. Это словосочетание, на наш взгляд, как-то дисциплинирует, и в его звучании есть что-то от словосочетания "служба по контракту", применяемом до сих пор в среде военных и в правоохранительных органах¹⁾.

Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет представителю нанимателя:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;

¹⁾ Осин, А. А. Служебный контракт в свете реформирования государственной службы / А. А. Осин // Трудовое право. – 2007. - № 5. – С. 21.

7) документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

8) документ об образовании;

9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В отдельных случаях с учетом условий прохождения гражданской службы, установленных Федеральным законом о государственной гражданской службе, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, при заключении служебного контракта может предусматриваться необходимость предъявления иных документов. Служебный контракт не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или служебным контрактом.

При заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей. После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы.

4.2 Аттестация на государственной гражданской службе

Аттестация гражданских служащих осуществляется на основе ст. 48 Федерального Закона «О государственной гражданской службе РФ» (далее Федеральный закон) и Указа Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» от 1 февраля 2005 г. № 110.

Аттестацию исходя из нормативно установленных принципов ее проведения, можно определить как экзамен, проводимый нормативно установленным составом аттестационной комиссии, в целях определения соответствия государственных гражданских служащих замещаемым, должностям гражданской службы.

При ее проведении непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим своих должностных обязанностей за аттестационный период.

К мотивированному отзыву прилагаются сведения об исполнении гражданским служащим за аттестационный период поручений и подготовленных им проектах документов, содержащихся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Ранее этого срока внеочередная аттестация гражданского служащего проводится после принятия в установленном порядке решения:

- 1) о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;
- 2) об изменении условий оплаты труда гражданских служащих;
- 3) по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных настоящим федеральным законом.

Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности; родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста, лет, проводит аттестацию не ранее чем через один год после выхода в отпуска.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия.

В ее состав включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов-специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

В зависимости от специфики должностных обязанностей гражданских служащих в государственном органе может быть создано несколько аттестационных комиссий.

Состав комиссии для проведения аттестации тех гражданских служащих, замещение которых связано с государственной тайной, регулируется с учетом положений законодательства о государственной тайне. Также состав аттестационной комиссии должен исключать возможность возникновения конфликта интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается, В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий

привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со ст. 57 Федерального закона, а аттестация переносится.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы,

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

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

2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

3) понижается в должности гражданской службы.

При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы в соответствии с настоящим федеральным законом.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с настоящим федеральным законом. Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ утверждается указом Президента РФ.

4.3 Повышение квалификации на государственной гражданской службе

Квалификационный экзамен проводится на основе ст. 49 Закона «О государственной гражданской службе РФ» и Указа Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», принятого 1 февраля 2005 г.

Данный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а также должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы.

Гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей, сдают квалификационный экзамен по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени РФ или субъекта РФ.

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о приобретении классного чина гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного р. па в год и не реже одного раза в три года.

Ранее этого срока внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего выносятся одно из следующих решений: 1) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина; 2) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен. Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения.

На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством РФ.

4.4 Служебная проверка

Служебная проверка проводится по фактам, свидетельствующим о возможности дисциплинарного проступка, и проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

Служебная проверка является производным правовым понятием по отношению к служебной дисциплине на государственной гражданской службе - как обязательному для служащих соблюдению служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных федеральным законодательством, нормативными актами государственного органа и служебным контрактом.

Причиной возникновения такого понятия как служебная проверка явилась необходимость установления оснований для установления мер дисциплинарной ответственности. Зам. заведующего кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы (г. Саратов) С. Е. Чаннов отмечает, что понятие «служебная проверка» не является новым для российского законодательства, однако Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. впервые закрепил необходимость проведения служебной проверки при привлечении гражданского служащего к дисциплинарной ответственности¹⁾.

При проведении служебной проверки, согласно ст.58 и ст.59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79 должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- 1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вина гражданского служащего;
- 3) причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и представителя профсоюзной организации государственных служащих данного государственного органа.

В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении

¹⁾ Чаннов, С. Е. Проведение служебной проверки государственной гражданской службы / С. Е. Чаннов // Гражданин и право. – 2008. - № 5. – С. 4.

этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через 10 дней со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может временно отстраняться от замещаемой должности с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) участвовать лично или через своего представителя в служебной проверке;

4) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

2) предложения о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

4.5 Прекращение государственно-служебных отношений

Общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются (в скобках приводятся номера статей Федерального закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79¹⁾):

- 1) соглашение сторон служебного контракта (ст. 34);
- 2) истечение срока действия срочного служебного контракта (ст. 35);
- 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего (ст. 36);
- 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37);
- 5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- 6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной подготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы (ч. 4 ст. 31);

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. : одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

7) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта (ст. 29);

8) отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе (ч. 2 и 3 ст. 28);

9) отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта (ст. 39);

11) нарушение установленных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы (ст. 40);

12) выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации (ст. 41);

13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

14) нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 настоящего федерального закона;

15) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания (ч.7 ст. 27).

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Расторжение служебного контракта по соглашению сторон может быть достигнуто в любое время с одновременным освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы. Расторжение срочного служебного контракта осуществляется

по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее, чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено настоящим федеральным законом.

Срочный служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания, и гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим федеральным законом сохраняется должность гражданской службы, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу. Гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

По истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)», гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом.

Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего. Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели.

В случае, если заявление гражданского служащего о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы по собственной инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения гражданской службы (зачислением в образовательное учреждение профессионального образования, выходом на пенсию, переходом на замещение выборной должности и другими обстоятельствами), а также в случае

установленного нарушения представителем нанимателя законов, иных нормативных правовых актов и служебного контракта представитель нанимателя обязан расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего. До истечения срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. Освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы не производится, если на его должность не приглашен другой гражданский служащий или гражданин. По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению гражданского служащего обязан выдать гражданскому служащему трудовую книжку, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет.

При расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы гражданский служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого государственного органа. По соглашению между гражданским служащим и представителем нанимателя гражданский служащий может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы ранее срока, указанного в настоящей статье. По письменному заявлению гражданского служащего он освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности. Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в случае:

- 1) несоответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы:

- а) по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;
- б) недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;
- 2) неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
- 3) однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей:
 - а) прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);
 - б) появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
 - в) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;
 - г) совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;
 - д) нарушения гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;
- 4) совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему представителя нанимателя;
- 5) принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, Вовлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

б) однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ;

7) представления гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта;

8) прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям;

9) в иных случаях, предусмотренных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

Увольнение с гражданской службы по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 настоящей статьи, допускается, если невозможно перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы.

Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в отпуске.

Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

Прекращение служебного контракта вследствие нарушения обязательных правил при заключении служебного контракта в случае:

1) заключения служебного контракта в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности гражданской службы или заниматься определенной деятельностью;

2) заключения служебного контракта на исполнение должностных обязанностей, противопоказанных лицу по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;

3) отсутствия у лица соответствующего документа об образовании, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний в соответствии с настоящим федеральным законом или иным нормативным правовым актом.

5 Лекция 5 Основы правового регулирования военной службы

План лекции

5.1 Военная служба как вид деятельности

5.2 Виды военной службы

5.3 Понятие военно-служебных отношений и их содержание

5.4 Военнослужащие и их статус

5.4.1 Понятие военнослужащих

5.4.2 Виды (классификация) военнослужащих

5.4.3 Статус военнослужащих

5.4.4 Особенности прохождения военной службы

5.4.5 Прекращение государственно-служебных отношений на военной службе

5.1 Военная служба как вид деятельности

Военная служба как специфический вид деятельности характеризуется следующими признаками:

- она осуществляется в специфической организации, учреждаемой государством, - военной организации государства (иногда она именуется войском, вооруженной силой, армией);

- государство определяет порядок и условия поступления (привлечения) в военную организацию государства, пребывания в ней и выхода из нее;

- военная организация государства предназначена для участия в военных действиях (войне или ином вооруженном противостоянии) военными методами, предполагающими применение средств вооруженной борьбы;

- государство определяет внутреннее устройство военной организации, порядок управления ею, назначает ее руководителей и устанавливает отличия входящих в нее лиц от остального населения страны.

Нормативно одним из основных документов регулирующих военную службу является Федеральный закон Российской Федерации от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"¹⁾ (с изменениями от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 12 февраля, 19 июля 2001 г.).

Обращаясь к выделенным признакам военной службы важно отметить, что не всякая деятельность с оружием в руках является военной службой. В противном случае участие лиц, например, в составе незаконных вооруженных формирований также могло бы быть отнесено к указанной специфической деятельности. Данная деятельность должна быть в нормативно определенном порядке уполномочена государственной властью, в России - федеральной государственной властью.

С другой стороны, не всякая уполномоченная государством деятельность с оружием в руках является военной службой. В Российской Федерации для исполнения служебных обязанностей имеют право на ношение оружия и в законодательно определенных случаях на его применение сотрудники органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы и ряда других организаций.

Так, например, сотрудники внутренних дел имеют право на постоянное ношение и хранение табельного оружия, которое вправе применять для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья, для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием, для освобождения заложников и в других случаях, определенных ст. 15 Закона

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О воинской обязанности и военной службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 9 июня 1999 г. : одобр. Советом Федерации 2 июля 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 13. - Ст. 1475.

Российской Федерации "О милиции" от 18 апреля 1991 г. N 1026-1.¹⁾ Ключевым в определении понятия военной службы является ее целевое назначение, т. е. для чего она предназначена, а также указание о возможности применения специальных (боевых) средств и методов.

Военная служба - сложное социальное и правовое явление. Она составляет основу деятельности и функционирования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, входящих в военную организацию государства, охватывает миллионы граждан Российской Федерации.

Деятельность военнослужащих носит государственный характер. Поэтому ей присущи все основные свойства государственной службы:

- 1) это деятельность в составе государственных организаций и органов;
- 2) военнослужащие, выполняя специфические задачи в соответствии с законодательно закрепленными за государственными органами функциями, действуют от имени и в интересах государства и общества в целом;
- 3) взаимоотношения военнослужащих строятся на отношении власти и подчинения;
- 4) правовое положение военнослужащих, порядок исполнения и прохождения военной службы определяются государством.

Поскольку военная служба учреждается в организациях, решающих задачи в области военной безопасности государства, постольку она является видом государственной службы. Военная служба как разновидность федеральной государственной службы характеризуется следующими признаками:

- она исполняется в целях сохранения государственного суверенитета и территориальной целостности, а также выполнения ряда иных функций, отнесенных Конституцией Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации;

- финансирование государственных органов и организаций, в которых предусмотрена военная служба, происходит только из федерального бюджета;

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О милиции: [закон РФ : принят Гос. Думой 18 апр. 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 16. – Ст. 503.

- правовое регулирование военной службы осуществляется только федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, статус военной службы определяется только федеральным законодательством и исключается возможность ее введения в государственных органах и организациях субъектов Российской Федерации.

На основании изложенного можно отметить, что военная служба - это особый вид установленной государством на основании федерального закона деятельности человека в специально создаваемых им государственных организациях (войсках, воинских формированиях) и органах, решающих задачи в области обороны и военной безопасности специфическими (военными) методами в целях подготовки к вооруженной защите и защиты Отечества. Основной целью военной службы является практическое осуществление функций государства по обеспечению его независимости, государственного суверенитета и целостности, удовлетворение публичного интереса в области военной безопасности на основе принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации и федеральных законах. Военная служба организуется для решения задач государства, осуществления его функций и функций государственных органов и организаций.

К общим функциям военной службы можно отнести:

- осуществление государственной кадровой политики и комплектование Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с учетом способностей и профессиональных качеств военнослужащих и гражданского персонала;

- формирование и ведение перечня воинских должностей, а также реестра государственных должностей государственной службы из числа лиц гражданского персонала;

- организацию военной службы и гражданской государственной службы гражданского персонала;

- установление социально-правовых условий и гарантий, необходимых для деятельности военнослужащих и гражданского персонала государственных органов и организаций, в которых предусмотрена военная служба;

- планирование и прогнозирование развития военной службы;

- организацию и методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией), повышением квалификации и стажировкой военнослужащих;

- установление требований к государственным должностям и квалификационных требований к военнослужащим;

- контроль за деятельностью военнослужащих, анализ состояния и эффективности их служебной деятельности;

- координацию деятельности по реализации задач, которые вытекают из нормативных правовых актов, регламентирующих государственно-служебные и военно-служебные отношения;

- координацию разработки проектов нормативных правовых актов по вопросам организации военной службы;

- другие функции, которые можно свести к общим функциям государственной службы (правоприменительной, правотворческой, правозащитной, регулирующей, организационной и др.), т.е. функциям управления.

Специфические функции военной службы отражают специфику деятельности военнослужащих всех государственных организаций и органов, в которых предусмотрена военная служба. Она нашла отражение в возлагаемых на них обязанностях. На военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженной защите Российской Федерации, которые тесно связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни (п. 2 ст. 1 Федерального закона "О статусе военнослужащих"¹⁾), участие в боевых действиях, выполнение задач в

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О статусе военнослужащих: [федер. закон : принят Гос. Думой 6 мар. 1998 г. : одобр. Советом Федерации 12 мар. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 22. - Ст. 2331.

условиях чрезвычайного положения и военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов; несение боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнение обязанностей в составе суточного наряда; участие в учениях или походах кораблей и др.

В сфере обороны и военной безопасности военная служба осуществляет следующие функции: обеспечение достаточной обороноспособности и военной безопасности государства; борьба с терроризмом; установление и поддержание пограничного режима, охрана Государственной границы и др.

Таким образом, особенность военной службы состоит в исполнении военными служащими специфических функций, связанных с применением или возможностью применения средств вооруженной борьбы, в целях решения государственными органами и организациями задач в области защиты Отечества (обороны и военной безопасности), закрепленных за ними в нормативном порядке.

5.2 Виды военной службы

Под видом военной службы понимается ее специализация, которая обуславливается задачами и функциями государственных организаций и органов, производна от них.

Войсковую службу военнослужащие проходят в Вооруженных Силах, Пограничных войсках Федеральной службы безопасности Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в Железнодорожных войсках Российской Федерации, войсках гражданской обороны, а также инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и создаваемых на военное время специальных формированиях. Основное функциональное предназначение войск - непосредственная реализация функций государства в целях военной безопасности и обороны государства, связанная с необходимостью подготовки и ведения боевых действий.

Военную службу военнослужащие проходят также в отдельных государственных органах: Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации.

Военная служба классифицируется по ее формам: военная служба солдат, матросов, сержантов и старшин; военная служба прапорщиков и мичманов; военная служба офицеров. Указанная классификация основана на составах военнослужащих, установленных Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" (ст. 46) в зависимости от уровня военной (военно-специальной) подготовки, характера занимаемых должностей, существующих воинских званий.

Военная служба классифицируется также по ведомственному признаку, т.е. видам государственных организаций и органов, в которых исполняется военная служба.

5.3 Понятие военно-служебных отношений и их содержание

Военно-служебные отношения - разновидность воинских отношений. Они складываются по вопросам организации и исполнения военной службы, которая является их объектом. В данном случае военная служба как объект военно-служебного отношения выступает как поведение, действия его субъектов.

Субъектами военно-служебных отношений являются военнослужащие, а также государственные органы (органы военного управления), должностные лица, организующие в рамках своей компетенции комплектование Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, исполнение и прохождение военной службы, реализацию статуса военнослужащих. Все субъекты делятся на коллективных и индивидуальных: коллективные - военная организация государства, ее составные части, органы военного управления; индивидуальные - военнослужащие, воинские должностные лица.

Военно-служебные отношения в зависимости от отношения к процессу ее осуществления можно подразделить:

- 1) на отношения, связанные с организацией военной службы;
- 2) на отношения, возникающие в процессе исполнения военной службы.

Общественные отношения, связанные с организацией военной службы, возникают между государственными органами (организациями) и их структурными подразделениями в связи:

- с установлением юридического статуса воинской должности;
- с включением воинских должностей в соответствующие перечни;
- с установлением юридических требований к воинским должностям;
- с определением способов замещения воинских должностей и установлением условий поступления на военную службу;
- с установлением квалификационных требований для замещения воинских должностей;
- с определением порядка аттестации военнослужащих;
- с ведением личных дел военнослужащих;
- с проведением кадровой политики (подбором, подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации военнослужащих);
- с организационным обеспечением военной службы.

Военнослужащие не являются самостоятельными субъектами вышеназванных отношений. Общественные отношения, связанные с практическим осуществлением военной службы, возникают между коллективными и индивидуальными субъектами воинских отношений в связи:

- с поступлением гражданина на военную службу;
- с назначением на воинские должности;
- с осуществлением военнослужащим служебных прав и обязанностей;
- с присвоением военнослужащим воинских званий;
- с изменением военно-служебных отношений (прохождением военной службы и ее документированием);

- с прохождением военными профессиональной подготовки, переподготовки и повышением квалификации;
- с социальным обеспечением военных;
- с прекращением военно-служебных отношений;
- с привлечением военного к юридической ответственности.

Военно-служебные отношения характеризуются следующими признаками.

1 Военно-служебные отношения регулируются публичным правом. Нормы частного права (трудового и гражданского) применяются в этих отношениях в двух случаях: 1) если это прямо указано в законе; 2) субсидиарно в виде исключения, в случае если отсутствуют соответствующие публично-правовые нормы, которые могли бы быть применены по аналогии.

2 Военно-служебным отношениям присущи такие характерные для всех воинских отношений черты, как высокая степень властности и распорядительности, обязательное наличие у субъектов гражданства, беспрекословность воинского повиновения, повышенная ответственность за правонарушения, наиболее оперативный и динамичный характер. Следовательно, военно-служебные отношения - это урегулированные нормами права отношения "власти и подчинения".

5.4 Военнослужащие и их статус

5.4.1 Понятие военнослужащих¹⁾

Все граждане Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации имеют равный доступ к военной службе как разновидности государственной службы. Это положение соответствует требованиям п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 г., Пакт вступил в силу 23 марта 1976 г.), согласно которому каждый гражданин без какой бы то ни было

¹⁾ См: Приложение А.

дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

На военную службу призываются граждане Российской Федерации мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет; первый контракт о прохождении военной службы могут заключить граждане обоих полов в возрасте от 18 до 40 лет.

Согласно п. 1 ст. 38 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», срок службы устанавливается для: призванных после 01 января 2008 г. — 12 месяцев.

Кроме того, граждане, окончившие ВУЗы, но не имеющие воинского звания офицера и призванные на военную службу до 1 января 2008 года, также призываются на 12 месяцев.

Лица же, окончившие учебные военные центры при ВУЗах, будут проходить службу по контракту на три года (п. 3, ст. 38). Окончившие «военные кафедры» с присвоением офицерского звания зачисляются в запас. Возможна замена военной службы альтернативной, но срок альтернативной гражданской службы дольше (18 или 21 месяц), и право на замену надо обосновать.

Ограничением, кроме возрастного, для зачисления на военную службу является соответствие граждан определенным требованиям. Граждане, призываемые на военную службу и поступающие на нее по контракту, должны соответствовать медицинским требованиям, а граждане, поступающие на военную службу по контракту, обязаны также соответствовать профессионально-психологическим требованиям и требованиям по уровню образования, профессиональной и физической подготовки. Указанные ограничения обусловлены тем, что исполнение военной службы подчас связано с повышенными физическими и морально-психологическими нагрузками, что объясняется спецификой обязанностей военной службы, имеющих рискованный характер для жизни и здоровья самих военнослужащих и окружающих. Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе"

устанавливает и другие ограничения, препятствующие поступлению граждан на военную службу, о которых будет сказано далее.

Военнослужащий, впервые поступивший на военную службу, приводится к Военной присяге. Факт приведения к Военной присяге имеет существенное правовое значение, так как именно с ним связывается возложение обязанностей военной службы в полном объеме, в том числе выполнение боевых задач, задач в условиях чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов, военнослужащий становится в полном объеме субъектом дисциплинарной ответственности. Моменты приведения военнослужащего к Военной присяге и возникновения военно-служебных отношений не совпадают.

Военно-служебные отношения возникают с началом военной службы, которое для разных категорий военнослужащих дифференцировано (например, для граждан, поступивших на военную службу по контракту, - день вступления в силу контракта; для граждан, призванных на военную службу, не пребывающих в запасе, - день убытия из военного комиссариата субъекта Российской Федерации к месту прохождения военной службы и т.д.), а приведение к Военной присяге проводится по прибытии военнослужащего к первому месту прохождения военной службы после прохождения начальной военной подготовки, срок которой не должен превышать два месяца (п. 1 ст. 41 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе").

С началом военной службы связывается присвоение воинских званий гражданам, не пребывающим в запасе и поступившим на военную службу. Военная служба исполняется в соответствующем правовом положении гражданина воинском звании.

Согласно ст. 2 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" военную службу граждане исполняют в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, о которых говорилось ранее. Перечень лиц, являющихся военнослужащими, определен п. 1 ст. 2 Федерального закона "О статусе военнослужащих". К ним относятся:

- офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту;

- офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации;

- сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта.

Граждане, пребывающие в запасе, призванные на военные сборы, не являются военнослужащими, хотя в отдельных случаях они приравниваются по своему правовому положению к военнослужащим (п. 2 ст. 2 Федерального закона "О статусе военнослужащих"). Наделение их статусом военнослужащих происходит не в полном объеме и только в целях их социально-правовой защиты в случае наступления неблагоприятных последствий при прохождении ими военных сборов (например, причинения вреда жизни и здоровью). Военные сборы они проходят в воинских званиях запаса.

Понятие "военнослужащий" имеет следующие признаки:

- во-первых, военнослужащий - это физическое лицо, как правило, гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, призванный на военную службу или поступивший на военную службу в добровольном порядке, т.е. по контракту. Лицо, зачисленное на военную службу, становится стороной военно-служебного правоотношения;

- во-вторых, военнослужащий должен отвечать требованиям законодательства о военной службе;

- в-третьих, военнослужащему присваивается в установленном порядке воинское звание;

- в-четвертых, военнослужащий выполняет функции в составе государственных органов и организаций, в которых законом предусмотрена военная служба, в административно-политической сфере (оборона и военная безопасность);

- в-пятых, военнослужащие принимают Военную присягу на верность государству - Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" военнослужащий, как правило, проходит военную службу на воинской должности. В соответствии со ст.ст. 42 и 44 указанного Закона допускается возможность прикомандирования военнослужащих к федеральным органам государственной власти, другим государственным органам и учреждениям, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, международным организациям в соответствии с международными договорами Российской Федерации, государственным унитарным предприятиям, имущество которых находится в федеральной собственности, акционерным обществам, 100% акций которых находится в федеральной собственности и которые выполняют работу в интересах обороны страны и безопасности государства.

Военнослужащие, прикомандированные к перечисленным органам, учреждениям и организациям, входят в численность федеральных органов исполнительной власти, войск и воинских формирований, в которых они ранее проходили военную службу. Заключение новых контрактов о прохождении военной службы с указанными военнослужащими осуществляется должностными лицами, определенными руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых они проходили военную службу (п. 3 ст. 18 Положения о порядке прохождения военной службы).

Следовательно, основным признаком понятия "военнослужащий" является поступление гражданина на военную службу и как следствие зачисление гражданина в состав органа, учреждения или организации, в котором законом предусмотрена военная служба, а также прохождение военной службы в воинском звании.

5.4.2 Виды (классификация) военнослужащих

Значительная по численности социальная группа военнослужащих и, главное, различия в объеме полномочий в зависимости от занимаемой должности и присвоенных воинских званий, а также необходимость четко установленного порядка в служебных отношениях - все это выдвигает потребность в обоснованной и официальной классификации военнослужащих.

Классификация военнослужащих может быть проведена по следующим основаниям:

- 1) виды военной службы;
- 2) служебно-правовое положение военнослужащих;
- 3) должностное положение военнослужащих;
- 4) характер полномочий военнослужащих.

Применительно к видам военной службы военнослужащие делятся:

а) по функциональному предназначению государственных органов и организаций и ведомственному признаку - на военнослужащих, проходящих военную службу войсковую (в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях) и в государственных органах;

б) по способу поступления на военную службу и ее прохождения - на военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, являющуюся одной из форм воинской обязанности граждан Российской Федерации, и военную службу в добровольном порядке (по контракту);

в) по составам военнослужащих - на солдат, матросов, сержантов и старшин; прапорщиков и мичманов; офицеров.

Самым многочисленным составом военнослужащих являются солдаты и матросы, старшины и сержанты по законодательству Российской Федерации, рядовой состав в Советских Вооруженных Силах, нижние чины в русской армии. Лица указанного состава являются главными исполнителями задач, стоящих перед военной организацией любого государства.

Еще одной категорией военнослужащих по законодательству Российской Федерации являются прапорщики и мичманы. "Прародителями" их являются унтерофицеры, которые появились в русской армии в конце XVII в.

По своему правовому положению прапорщики и мичманы занимают место, близкое к младшим офицерам. Их назначение - обеспечение деятельности офицеров, административно-хозяйственное управление подчиненными подразделениями, выполнение функций специалистов, которые соответствуют уровню высшего и среднего профессионального образования. Прием лиц на военную службу в качестве прапорщиков и мичманов производится только в добровольном порядке.

Следующим составом военнослужащих в соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" являются офицеры. По законодательству Российской Федерации состав офицеров комплектуется в основном военнослужащими, проходящими военную службу в добровольном порядке (по контракту). В то же время предусматривается ежегодный призыв на военную службу офицеров запаса в соответствии с мотивированным указом Президента Российской Федерации.

По должностному положению военнослужащие делятся на исполняющих военную службу на воинских должностях, на государственных должностях государственной службы и исполняющих военную службу не на воинских или иных должностях.

5.4.3 Понятие статуса военнослужащего и его содержание

Специальные правовые статусы личности - права и обязанности, конкретизирующие и дополняющие общие права и обязанности с учетом специфики социального, служебного и иного положения личности. Следовательно, одно и то же лицо может быть одновременно носителем различных правовых статусов в зависимости от занимаемых им социальных позиций.

На существование специального правового статуса военнослужащих указывают нормы российского законодательства, закрепляющие права и обязанности военнослужащего.

Специальный статус отражает особенности положения определенной категории граждан, в том числе военнослужащих. Указанные категории, базируясь на общем (конституционном) статусе гражданина, могут иметь свою специфику, дополнительные права, обязанности, льготы, предусмотренные текущим законодательством.

Специальный правовой статус военнослужащего. Содержание данного понятия составляют специальные права и обязанности, связанные с особенностями деятельности или положения отдельных групп (слоев, категорий) граждан. Военнослужащие при нахождении на боевом дежурстве (боевой службе), в суточном и гарнизонном нарядах, а также в случаях привлечения для ликвидации последствий стихийных бедствий и в других чрезвычайных обстоятельствах выполняют специальные обязанности, устанавливаемые законодательством и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, которые носят, как правило, временный характер. Так, военнослужащие, назначенные в состав караула и приступившие к исполнению обязанностей, несут их строго определенное время в соответствии с предназначением караула.

Для исполнения специальных обязанностей военнослужащие наделяются специальными правами, которые определяются законодательными актами и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Например, в соответствии с Федеральным законом "О государственной охране" от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ военнослужащие, проходящие службу в федеральных органах государственной охраны, имеют право применять физическую силу, специальные средства и оружие в случаях и в порядке, которые предусмотрены Законом.

Особенности правового положения отдельных групп, видов, категорий военнослужащих определяются законодательством.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» граждане проходят военную службу по призыву, а также в

добровольном порядке, т.е. по контракту (п. 2 ст. 2). Объем их прав, обусловленных военной службой и связанных с государственным материальным обеспечением, значительно различается, что объясняется различием сущностного содержания этих двух видов исполнения военной службы.

Федеральным законом "О статусе военнослужащих" (ст. 10) установлено, что посредством прохождения военной службы военнослужащими как гражданами Российской Федерации реализуется их конституционное право на труд, т.е. по своей сути военная служба является особым видом трудовой деятельности. Но в отличие от других видов труда эта "работа" осуществляется в особых формах и особыми военными методами в целях решения задач и осуществления функций государства в сфере обороны и безопасности.

Военную службу на профессиональной основе, т.е. добровольно, проходят не все военнослужащие. В соответствии с Конституцией Российской Федерации "каждый имеет право свободно ... выбирать род деятельности и профессию" (ч. 3 ст. 37). Критерию свободного выбора профессии отвечает только поступление граждан на военную службу по контракту, поскольку призыв граждан на военную службу является воинской обязанностью граждан Российской Федерации.

В структуре специального правового статуса военнослужащих выделяют следующие части: общую, относящуюся к правовому статусу гражданина вообще, специальную (совокупность общих военно-служебных прав и обязанностей), особенную (комплекс специфических черт, характеризующих правовое положение соответствующих категорий военнослужащих) и, наконец, единичную, включающую в себя особенности правового положения данного военнослужащего. Причем общая часть этого статуса, в свою очередь, может быть разделена на общегражданскую часть, т.е. относящуюся к военнослужащим, как и ко всем другим гражданам, независимо от их принадлежности к тем или иным категориям, и общегражданскую часть, конкретизированную специально для военнослужащих.

Применительно к специфическим субъектам права, например военнослужащим, конституционно-правовой статус конкретизируется в их специальном правовом статусе.

Конституционно-правовой статус человека и гражданина распространяется на военнослужащих с учетом возможностей его реализации в условиях Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, что влечет за собой некоторые ограничения в конституционных правах и свободах.

Конституцией Российской Федерации закреплены основы правового регулирования в сфере обороны и безопасности государства. В то же время она является основой для правового регулирования вопросов, касающихся юридического закрепления конституционно-правового статуса военнослужащего, в том числе ограничений его прав и свобод как человека и гражданина.

Специальный правовой статус военнослужащих является сложной по своей структуре правовой конструкцией. Как было отмечено ранее, гражданин, став военнослужащим, приобретает общие, специальные и должностные обязанности и соответствующие им права. Отдельные группы военнослужащих, например, относящиеся к различным составам военнослужащих, а также исполняющие в соответствии с законом военную службу не только в Вооруженных Силах, но и в других войсках, воинских формированиях и органах, в силу специфики стоящих перед ними целей и задач, предопределяющих специфические направления их деятельности, наделяются законом особыми полномочиями, отличными от полномочий военнослужащих других организаций и органов.

Так, например, Федеральным законом «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ¹⁾ предусмотрены следующие обязанности органов федеральной службы безопасности:

- выявлять, предупреждать, пресекать разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 22 фев. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 15. - Ст. 1269.

- добывать разведывательную информацию в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

- выявлять, предупреждать и пресекать акты терроризма и др.

Органы федеральной службы безопасности имеют право:

- осуществлять оперативно-розыскные мероприятия по кругу ведения;

- осуществлять дознание и предварительное следствие по кругу ведения;

- проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления и др.

Федеральными законами "О государственной охране" и "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" предусмотрены условия применения сотрудниками федеральных органов государственной охраны и военнослужащими внутренних войск МВД России физической силы, специальных средств и оружия.

Таким образом, в структуре специального правового статуса можно выделить общую, специальную, особенную и единичную составные части. В зависимости от уровня обобщения (все военнослужащие, отдельная их категория, конкретный военнослужащий) можно говорить соответственно о различных сочетаниях общей, специальной, особенной и единичной составных частей специального правового статуса военнослужащих. Так, имея в виду всех военнослужащих, можно говорить об общей части специального правового статуса военнослужащих. Правовое положение отдельной категории военнослужащих, например офицеров, подразделяется на общую и особенную части, а если иметь в виду офицера, исполняющего обязанности начальника караула и начальника патруля, то и специальную часть.

5.4.4 Особенности прохождения военной службы

Как правило, военную службу военнослужащие исполняют на воинских должностях, предусмотренных штатами воинских частей, органов военного управления или организаций. Однако в ряде случаев военнослужащий может исполнять военную службу не на воинской должности. К таким случаям относится прикомандирование военнослужащих к органам, организациям и учреждениям, в которых исполнение военной службы не предусмотрено, а также нахождение в распоряжении соответствующего командира или начальника.

В случае прикомандирования к государственным органам или учреждениям, а также государственным унитарным предприятиям и акционерным обществам, выполняющим работу в интересах обороны страны и безопасности государства (ст. 44 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"), военнослужащие исполняют военную службу на государственных должностях (судей военных судов, входящих в систему федеральных судов общей юрисдикции, военных прокуроров), государственных должностях государственных служащих (в федеральных органах исполнительной власти) или федеральных служащих (например, на федеральном государственном унитарном предприятии "Рособоронэкспорт").

Прикомандирован может быть только один состав военнослужащих - офицеры. Офицеры могут быть прикомандированы к Администрации Президента Российской Федерации, Аппарату Совета Федерации и Аппарату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппарату Правительства Российской Федерации и Счетной палате Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти. Некоторые органы, к которым могут быть прикомандированы офицеры, указаны в ст. 35 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ¹⁾. В

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О военных судах Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 20 мая 1999 г. : одобр. Советом Федерации 9 июня 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 26. - Ст. 3170.

соответствии с ней на должности судей военных судов, Военной коллегии и предусмотренные штатным расписанием государственные должности работников аппаратов военных судов, Военной коллегии и Судебного департамента назначаются военнослужащие, прикомандированные соответственно к военным судам, Верховному Суду Российской Федерации и Судебному департаменту.

Таким образом, прикомандирование военнослужащих осуществляется для выполнения работ специального характера. Прикомандированные используются в качестве экспертов, консультантов и помощников по вопросам, связанным непосредственно с деятельностью федеральных органов исполнительной власти, от которых они прикомандированы, а также осуществлением полномочий судей и работников аппаратов военных судов, прокуроров и следователей военных прокуратур.

В ряде случаев военнослужащие могут быть зачислены в распоряжение командиров и начальников. Нахождение в распоряжении лимитировано сроками, установленными п. 4 ст. 42 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" и ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы.

Зачисление военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в распоряжение командира (начальника) допускается в следующих случаях и на следующие сроки:

а) в случае освобождения от воинской должности (должности) - не более чем на три месяца;

б) в случае освобождения от воинской должности (должности) в связи с проведением организационно-штатных мероприятий - не более чем на шесть месяцев;

в) в связи с возбуждением в отношении военнослужащего уголовного дела - до вынесения решения по уголовному делу;

г) в связи с признанием военнослужащего, находящегося на стационарном лечении, не годным к военной службе, - до окончания стационарного лечения (срока освобождения от исполнения обязанностей по воинской должности, необходимого

для оформления увольнения), но не более чем на срок, установленный Положением о военно-врачебной экспертизе;

д) в связи с переводом из Вооруженных Сил Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, и наоборот, а также из одного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в другой - не более чем на три месяца;

е) в связи с безвестным отсутствием более одного месяца - до возвращения военнослужащего в воинскую часть (если не принято иное решение о дальнейшем прохождении им военной службы) или до дня вступления в законную силу (включительно) решения суда о признании его безвестно отсутствующим либо об объявлении умершим;

ж) в связи с нахождением военнослужащего в плену, в качестве заложника или интернированного - до его освобождения;

и) в случае расформирования воинской части и сокращения в связи с этим воинской должности, которую замещал военнослужащий женского пола, находящийся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, - до окончания этого отпуска;

к) при невозможности своевременного исключения военнослужащего, уволенного с военной службы, из списков личного состава воинской части в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" и Положением о порядке прохождения военной службы, - до его исключения.

5.4.5 Прекращение государственно-служебных отношений на военной службе¹⁾

Представление к увольнению - документ, оформляемый кадровым органом воинской части и подписываемый командиром (начальником), направляемый в установленном порядке командиру (начальнику), наделенному правами по

¹⁾ См. Приложение Б.

назначению военнослужащих на воинские должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы.

Приказ по личному составу - основной документ, определяющий служебное положение офицеров, прапорщиков и мичманов. Это правовой акт, издаваемый командиром (начальником), который наделен правами по назначению военнослужащих на воинские должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы и присвоению им воинских званий. Порядок издания таких приказов в Министерстве обороны Российской Федерации, а также круг вопросов, по которым они могут издаваться, определен Правилами составления приказов по личному составу .

Приказ об исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части (по строевой части) - правовой акт, издаваемый во исполнение приказа по личному составу командиром той части, в которой проходит военную службу увольняемый военнослужащий.

Отличия увольнения военнослужащих от увольнения работников и государственных служащих

При увольнении с военной службы ее окончанием является день исключения из списков личного состава воинской части путем издания приказа по строевой части, о котором говорилось выше.

В отличие от срочного трудового договора день истечения срока контракта о прохождении военной службы не всегда совпадает с днем увольнения военнослужащего с военной службы. При невозможности своевременного исключения военнослужащего, уволенного с военной службы, из списков личного состава воинской части в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" и Положением о порядке прохождения военной службы, военнослужащий может быть зачислен в распоряжение командира (начальника) до его исключения из этих списков (подп. "и" п. 2 ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы).

Нормы трудового законодательства и нормы военного законодательства близки по объекту правового регулирования, которым являются правоотношения в

сфере реализации гражданами, проходящими военную службу по контракту, своего конституционного права на труд. Прохождение военной службы регулируется прежде всего военно-административным правом, которое ни в коей мере не следует отождествлять с правом трудовым, и контракт о прохождении военной службы не тождественен трудовому договору. ТК РФ в вопросах увольнения с военной службы к военнослужащим не применяется.

В военном законодательстве используются несколько терминов, связанных с прекращением военно-служебных отношений: прекращение и собственно увольнение. Прекращение военно-служебных отношений - более объемное понятие, включающее и увольнение, и иные случаи (например, смерть военнослужащего).

Прекращение военно-служебных отношений производится как по инициативе сторон контракта о прохождении военной службы, так и по инициативе определенных органов, имеющих право его требовать. К таким органам относится суд, вынесший приговор в отношении военнослужащего и установивший меру наказания в виде лишения свободы, запрета занимать определенную должность и т.п.

Решение, являющееся правовой предпосылкой к увольнению с военной службы, может вынести коллективный орган (например, аттестационная комиссия, ученый совет военно-учебного заведения и т.д.), а также должностное лицо (например, Президент Российской Федерации).

В отличие от трудового законодательства в военном законодательстве предусмотрено временное прекращение исполнения военнослужащим обязанностей военной службы путем приостановления военной службы. Приостановление военной службы производится военнослужащим, избранным депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутатами представительных органов местного самоуправления, главами муниципальных образований и осуществляющим указанные полномочия на постоянной основе, а также военнослужащим, осуществляющим полномочия членов

Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и не означает увольнение с военной службы.

Срок приостановления военной службы засчитывается военнослужащим в выслугу лет и в срок службы в присвоенном воинском звании (п. 3 ст. 19 Положения о порядке прохождения военной службы¹⁾).

Права, социальные гарантии и компенсации, установленные законодательством для военнослужащих при увольнении с военной службы, лиц, уволенных с военной службы, вне зависимости от оснований увольнения

1 В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона "О статусе военнослужащих" военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, при увольнении с военной службы имеют право на выбор постоянного места жительства в любом населенном пункте Российской Федерации или в другом государстве в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации" от 25 июня 1993 г. N 5242-1²⁾ право граждан Российской Федерации на свободу выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации может быть ограничено в пограничной полосе, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение и в других случаях (ст. 8), в то же время оно не может быть ограничено основаниями увольнения и другими условиями, прямо не указанными в Законе.

¹⁾ Российская Федерация. Вопросы прохождения военной службы: [указ Президента РФ от 16 сент. 1999 г. № 1237] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 38. - Ст. 4534.

²⁾ Российская Федерация. Законы. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 25 июня 1993 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1993. - № 32. - Ст. 1227.

Право на выбор постоянного места жительства в другом государстве военнослужащие реализуют при увольнении с военной службы с учетом ограничений, указанных в контракте о работе со сведениями, составляющими государственную тайну.

2 В соответствии с п. 6 ст. 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" гражданам, уволенным с военной службы, предоставлено право на безвозмездное получение в собственность занимаемых жилых помещений (приватизация жилья) в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением служебных жилых помещений и жилых помещений в закрытых военных городках. Приватизация жилья носит добровольный характер и требует согласия всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 15 до 18 лет.

Не подлежат приватизации служебные жилые помещения и жилые помещения, находящиеся в закрытых военных городках. Однако данное положение не носит исчерпывающего характера. Перечень жилых помещений, которые не подлежат приватизации, изложен также в ст. 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" от 4 июля 1991 г. N 1541-1¹⁾ (с последующими изменениями). К ним относятся жилые помещения:

- находящиеся в аварийном состоянии;
- в общежитиях;
- в домах закрытых военных городков;
- в служебных жилых помещениях.

Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 г. N 3297-1²⁾ разрешает приватизацию занимаемых гражданами жилых помещений на территории закрытого административно-

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 4 июля 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 28. - Ст. 959.

²⁾ Российская Федерация. Законы. О закрытом административно-территориальном образовании: [закон РФ : принят Гос. Думой 14 июля 1992 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1992. - № 33. - Ст. 1915.

территориального образования с учетом особенностей, изложенных в ст. 8 этого Закона.

3 В соответствии с абз. 3 п. 5 ст. 16 Федерального закона "О статусе военнослужащих" граждане, уволенные с военной службы, имеют право на медицинскую помощь в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения и подлежат обязательному медицинскому страхованию в соответствии с Законом Российской Федерации "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" от 28 июня 1991 г. N 1499-1¹⁾ (с последующими изменениями).

4 В соответствии с абз. 2 и абз.3 п. 5 ст. 19 Федерального закона "О статусе военнослужащих" граждане, уволенные с военной службы, пользуются преимущественным правом на поступление в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования и на подготовительные отделения образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Граждане, уволенные с военной службы и поступающие в государственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования по рекомендациям командиров, пользуются правом внеконкурсного зачисления при условии получения ими положительных оценок на вступительных экзаменах.

Более подробно о реализации права граждан, уволенных с военной службы, на образование, см. гл. 8 настоящего издания.

5 В соответствии с п. 1 ст. 20 Федерального закона "О статусе военнослужащих" военнослужащие имеют право на проезд на безвозмездной основе на избранное место жительства при увольнении с военной службы, а военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, имеют право на перевоз на безвозмездной основе до 20 тонн личного имущества в контейнерах с прежнего места жительства на новое железнодорожным транспортом, а там, где нет

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 28 июня 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 27. - Ст. 920.

железнодорожного транспорта, - другими видами транспорта (за исключением воздушного). В случае перевоза личного имущества в отдельном вагоне, багажом и мелкой отправкой им возмещаются фактические расходы, но не выше стоимости перевоза в контейнере массой 20 тонн.

6 В соответствии с п. 3 ст. 22 Федерального закона "О статусе военнослужащих" граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей имеют право на бесплатную юридическую помощь по вопросам, связанным с прохождением военной службы, оказываемую органами военного управления и органами военной юстиции в пределах своих функциональных (должностных) обязанностей.

В Вооруженных Силах Российской Федерации действует Положение о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное приказом министра обороны Российской Федерации от 21 марта 1998 г. N 100.

На подразделения юридической службы в соответствии с вышеуказанным Положением, в частности, возлагаются такие обязанности, как:

- консультирование по правовым вопросам, возникающим в деятельности органов военного управления;
- участие в проводимых должностными лицами органов военного управления приемах по личным вопросам военнослужащих и членов их семей, лиц гражданского персонала;
- участие в работе нештатных юридических консультаций гарнизонов.

7 В соответствии с п. 5 ст. 23 Федерального закона "О статусе военнослужащих" гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей устанавливаются следующие дополнительные права на трудоустройство и социальное обеспечение:

- предоставление органами государственной службы занятости населения в первоочередном порядке работы с учетом их специальности в государственных организациях;
- сохранение в течение 3 месяцев после увольнения с военной службы за гражданами, работавшими до призыва (поступления) на военную службу в

государственных организациях, права на поступление на работу в те же организации, а за гражданами, проходившими военную службу по призыву (в том числе и за офицерами, призванными на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации), - также права на должность не ниже занимаемой до призыва на военную службу;

- зачет времени военной службы в непрерывный стаж работы в соответствии со ст. 10 Федерального закона "О статусе военнослужащих", учитываемый при выплате пособий по социальному страхованию, единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении социальных гарантий, связанных со стажем работы, если перерыв между днем увольнения с военной службы и днем приема на работу (поступления в образовательное учреждение) не превысил одного года;

- преимущественное право на оставление на работе, на которую они поступили впервые, при сокращении штата работников;

- предоставление гражданам, уволенным после прохождения военной службы по призыву и принятым на прежнее место работы, материальной помощи на первоначальное обзаведение хозяйством в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

- предоставление не позднее месячного срока с момента обращения граждан, уволенных с военной службы, мест для их детей в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности;

- зачет времени военной службы в стаж государственной службы государственного служащего в случае поступления на работу в органы государственной власти, учитываемый при выплате единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении иных социальных гарантий, связанных со стажем государственной службы, независимо от срока увольнения с военной службы и дня приема на государственную службу.

Увольнение с военной службы по возрасту

Различные по воинским званиям и должностному положению категории военнослужащих в период военной службы должны иметь различный возраст, так как физическая нагрузка у них по службе неодинаковая.

Повышая или понижая предельные возрасты состояния на военной службе, государство регулирует возрастной состав военнослужащих, а также скорость обновления различных категорий военнослужащих.

В ст. 49 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" предельный возраст пребывания на военной службе устанавливается для:

- Маршала Российской Федерации, генерала армии, адмирала флота, генерал-полковника, адмирала - 60 лет;
- генерал-лейтенанта, вице-адмирала, генерал-майора, контр-адмирала - 55 лет;
- полковника, капитана 1 ранга - 50 лет;
- военнослужащего, имеющего иное воинское звание - 45 лет.
- военнослужащих женского пола - 45 лет.

С военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, новый контракт о прохождении военной службы может быть заключен на срок до 10 лет включительно по решению соответствующего должностного лица в порядке, определяемом ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы, но не свыше достижения ими возраста 65 лет.

С военнослужащими органов федеральной службы безопасности, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, могут быть заключены контракты о прохождении военной службы на период до достижения ими 65-летнего возраста в порядке, определяемом директором Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ст. 16 Федерального закона "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ).

В соответствии с п. 3 ст. 19 Федерального закона "О государственной охране" от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ с военнослужащими федеральных органов государственной охраны, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, могут быть заключены контракты о прохождении военной службы на период до достижения ими 65-летнего возраста в порядке, определяемом руководителями федеральных органов государственной охраны.

Для военнослужащих кадрового состава органов внешней разведки Российской Федерации порядок установления предельного возраста имеет свои особенности (Указ Президента Российской Федерации "О порядке установления предельного возраста пребывания на военной службе военнослужащих кадрового состава органов внешней разведки Российской Федерации" от 21 апреля 1996 г. № 574 (с последующими изменениями)¹⁾.

Установление предельного возраста пребывания на военной службе военнослужащих кадрового состава органов внешней разведки Российской Федерации осуществляется путем продления срока их пребывания на военной службе. Право принятия решения о продлении срока пребывания на военной службе военнослужащих кадрового состава органов внешней разведки Российской Федерации, достигших предельного возраста, установленного Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе", предоставлено:

- министру обороны Российской Федерации;
- директору Службы внешней разведки Российской Федерации;
- директору Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Продление срока пребывания на военной службе осуществляется с учетом квалификации, деловых и моральных качеств, состояния здоровья военнослужащего.

¹⁾ Российская Федерация. О порядке установления предельного возраста пребывания на военной службе военнослужащих кадрового состава органов внешней разведки Российской Федерации: [указ Президента РФ от 21 апр. 1996 г. № 574] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 17. - Ст. 1961.

Решение о продлении срока пребывания на военной службе реализуется путем заключения с каждым из военнослужащих, достигших предельного возраста пребывания на военной службе, установленного Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе", контракта о прохождении военной службы сроком на 1 год, 3 года или 5 лет в порядке, предусмотренном ведомственными нормативными правовыми актами.

В случае почетного ухода (почетного удаления) в отставку судей военных судов и Военной коллегии с одновременным увольнением с военной службы указанным судьям по их выбору выплачивается либо единовременное пособие при увольнении с военной службы, предусмотренное для военнослужащих п. 3 ст. 23 Федерального закона "О статусе военнослужащих", либо выходное пособие, предусмотренное п. 5 ст. 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". Судьям военных судов и Военной коллегии, получившим выходное пособие за период работы в должности судьи и оставшимся на военной службе, впоследствии при увольнении с военной службы единовременное пособие, предусмотренное для военнослужащих, за указанный период не выплачивается.

В случае почетного ухода (почетного удаления) в отставку судей военных судов и Военной коллегии с одновременным увольнением с военной службы указанным судьям по их выбору выплачивается либо не облагаемое налогом ежемесячное пожизненное содержание, предусмотренное п. 3 ст. 15 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" для судей, либо пенсия, предусмотренная для военнослужащих, либо пенсия, предусмотренная для граждан (п. 1 ст. 30 Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации").

В соответствии с подп. "а" п. 1 ст. 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" военнослужащий подлежит увольнению с военной службы по возрасту - по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

По данному основанию подлежат увольнению военнослужащие, достигшие предельного возраста пребывания на военной службе, в том числе и те, с которыми

заключены контракты сверх предельного возраста, - после достижения ими предельного возраста пребывания на военной службе.

Заключив контракт о прохождении военной службы сверх предельного возраста пребывания на военной службе, военнослужащий подлежит увольнению с военной службы при истечении срока, на который ему продлена военная служба в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 49 вышеназванного Закона, либо при нежелании продолжать военную службу в течение срока, на который она ему продлена после достижения им предельного возраста пребывания на военной службе.

Наиболее важные правовые последствия увольнения по достижении предельного возраста пребывания на военной службе заключается в том, что данное основание увольнения относится к "льготным" основаниям.

В соответствии с изменениями, внесенными в п. 14 ст. 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", с 1 января 2005 г. обеспечение жильем военнослужащих - граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилья, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилой площадью на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз. Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилой площади по избранному месту жительства.

При невозможности обеспечить жильем граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях, им должна

выплачиваться ежемесячная денежная компенсация за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 23 Федерального закона "О статусе военнослужащих" военнослужащие - граждане, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе без предоставления им жилых помещений. При желании указанных военнослужащих получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы они обеспечиваются жилыми помещениями по избранному месту постоянного жительства в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 указанного Федерального закона.

Права на охрану здоровья и медицинскую помощь в соответствии со ст. 16 Федерального закона "О статусе военнослужащих" распространяются на офицеров, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения и на членов их семей, а также на прапорщиков и мичманов, уволенных с военной службы по указанному основанию, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более.

Увольнение с военной службы по истечении срока контракта о прохождении военной службы

Увольнение с военной службы по истечении срока контракта о прохождении военной службы осуществляется в соответствии с подп. "б" п. 1 ст. 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" при истечении срока контракта о прохождении военной службы при отсутствии других оснований для увольнения. Рассматриваемое в данном параграфе основание не является "льготным".

Начало военной службы определено п. 10 ст. 38 указанного Федерального закона. Окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части. Военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы, за исключением случаев, указанных в п. 11 ст. 38 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" и Положении о порядке прохождения военной службы.

В соответствии с п. 1 ст. 38 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" срок военной службы устанавливается для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на срок, указанный в контракте о прохождении военной службы.

В соответствии с п. 6 ст. 34 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" командир (начальник) воинской части принимает решение о заключении нового контракта о прохождении военной службы или об отказе в его заключении с военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, не позднее чем за 3 месяца до истечения срока действующего контракта.

Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, принявший решение об увольнении с военной службы по истечении срока контракта, подлежит увольнению с военной службы по основанию, рассматриваемому в данном параграфе.

Следует учитывать, что в соответствии с п. 1 ст. 23 Федерального закона "О статусе военнослужащих" военнослужащие не могут быть уволены с военной службы вопреки их желанию до приобретения права на пенсию за выслугу лет, за исключением случаев досрочного увольнения с военной службы. Указанное означает, что если военнослужащий не достиг предельного возраста пребывания на военной службе, соответствует требованиям, предъявляемым к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, не имеет права на пенсию за выслугу лет и у командования отсутствуют основания для его досрочного увольнения с военной службы, командир воинской части не вправе отказать в заключении контракта о прохождении военной службы такому военнослужащему.

Представление и другие необходимые документы для увольнения военнослужащего с военной службы по указанному основанию должны быть подписаны командиром (начальником) воинской части и направлены в адрес кадрового органа командира (начальника), имеющего право издания приказа об увольнении данного военнослужащего, с расчетом получения их этим кадровым органом за 2 месяца до истечения у военнослужащего срока военной службы.

В соответствии с п. 11 ст. 38 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части считается днем окончания военной службы. Военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы (срок военной службы указан в контракте), кроме случаев, которые по объективным причинам не позволяют это сделать. Таким образом, последний день, указанный в контракте, является последним днем военной службы и должен совпадать с днем исключения из списков личного состава воинской части, что подтверждается абз. 3 п. 4 ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы. Следует иметь в виду, что нормативных актов, которые бы четко определяли правовое положение военнослужащего, у которого истек срок контракта о прохождении военной службы и который не исключен из списков части, в настоящее время не существует.

Если срок контракта истек и военнослужащий не исключен из списков личного состава части без уважительных причин, указанных в п. 11 ст. 38 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", налицо нарушение его прав. Такой военнослужащий не может привлекаться для несения боевого дежурства (боевой службы), караульной и внутренней служб.

В отношении привлечения указанных военнослужащих к уголовной ответственности достаточно убедительна позиция известного ученого А. А. Тер-Акопова, который подчеркивает, что "окончанием военной службы считается день исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части. Этот момент единый для всех категорий военнослужащих. Пункт 11 статьи 38 указанного Закона требует, чтобы военнослужащий был исключен из списков части в день

истечения срока его военной службы, кроме случаев, прямо предусмотренных в этой статье. Если срок службы истек и отсутствуют исключительные обстоятельства, то он не может признаваться субъектом преступления против военной службы, даже если он не исключен из списков части".

Н. А. Петухов и А. Т. Уколов, рассматривая применение к военнослужащим норм Общей части УК РФ, отмечают, что "в том случае, если преступление было совершено военнослужащим в период прохождения военной службы по контракту, а на момент вынесения приговора срок контракта истек и с военнослужащим не заключен новый контракт, уголовное наказание - ограничение по военной службе назначено быть не может". В соответствии с п. 16 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий, уволенный с военной службы, на день исключения из списков личного состава воинской части должен быть полностью удовлетворен установленным денежным довольствием, продовольственным и вещевым обеспечением. До проведения с военнослужащим всех необходимых расчетов он из списков личного состава воинской части без его согласия не исключается. В настоящее время судебная практика по вопросам правомерности лишения военнослужащих, у которых истек контракт и которые не исключены из списков части, дополнительных выплат в том случае, если они фактически не исполняют обязанности военной службы, достаточно противоречива.

В одних случаях лишение военнослужащих, у которых истек срок контракта, дополнительных выплат судами признавалось незаконным (как, например, это следует из определения Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации N 2н-84/2003 по гражданскому делу Е.), в других суд признал, что до издания приказа об исключении военнослужащего из списков части он находится на воинской должности со всеми вытекающими из этого факта последствиями и лишение его ряда выплат за неисполнение должностных обязанностей является правомерным (определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2003 г. N Г-2684).

6 Лекция 6 Альтернативная служба

План лекции

6.1 Понятие альтернативной службы

6.2 Функции альтернативной службы

6.3 Права и обязанности альтернативного служащего

6.4 Гарантии реализации статуса альтернативного служащего

6.1 Понятие альтернативной службы

Происходящие изменения в России затрагивают разнообразные сферы жизнедеятельности человека и всего общества. Не вызывает сомнений, что принимаемые нормативно – правовые акты затрагивают практически все области человеческих взаимоотношений, существенно корректируют правовую политику государства и закладывают фундаментальную основу правовой системы России.

Часть 3 статьи 59 Конституции РФ гарантировала каждому гражданину право на отказ от военной службы и замену ее альтернативной гражданской службой. Только с принятием Федерального закона от 25 июля 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе»¹⁾ каждый гражданин Российской Федерации может реализовать указанное право.

Альтернативная служба - особый вид государственной службы, содержанием которой является общественно полезная деятельность, в том числе в сфере здравоохранения и социальной сфере, осуществление которой возлагается на гражданина в мирное время. Альтернативная служба не связана с военной службой, принятием Военной присяги, ношением и применением оружия или непосредственным участием в производстве и обслуживании оружия, боевых припасов и боевой техники. Альтернативная служба имеет целью исполнение

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об альтернативной гражданской службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 28 июня 2002 г. : одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 30. - Ст. 3030.

гражданином долга перед обществом, не является формой умаления его достоинства и не носит характер наказания. В законе альтернативная гражданская служба рассматривается как особый вид трудовой деятельности.

Трудовая деятельность лиц, проходящих альтернативную гражданскую службу, осуществляется в интересах общества и государства. Любой гражданин согласно статье 59 Конституции РФ обязан защищать свое Отечество, причем его защита – моральный долг и обязанность каждого российского гражданина¹⁾. В то же время, если лицо в силу своих убеждений или вероисповедания не может нести военную службу, оно должно выполнить свою конституционную обязанность перед государством в иной форме, установленной законом. Общеизвестно, что деятельностью, заменяющей военную службу, является трудовая деятельность, причем в той форме и том объеме, которые определяет само государство, поэтому гражданин, реализуя свои трудовые способности, содействует укреплению экономической мощи России. Согласно п. 4 статьи 4 ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» перечни видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, а также перечни организаций, где предусмотрено прохождение альтернативной гражданской службы, определяются в порядке, установленном Правительством РФ. В то же время зарубежный опыт показывает, что лица, заявившие об отказе от военной службы, привлекаются к выполнению тяжелой и непрестижной работы. Кроме того, например, во Франции они используются на работах при ликвидации последствий стихийных бедствий, а также на добыче угля, песка, щебня и торфоразработках.

Граждане реализуют свое право на труд взамен военной службы по призыву. В соответствии со статьей 1 ФЗ от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе», на основании которой проводится призыв граждан на военную службу, граждане имеют право на замену военной службы в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом. Необходимо учитывать, что

¹⁾ Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Маркетинг, 2001. – С. 10.

альтернативная гражданская служба, заменяющая военную, не рассматривается в качестве принудительного труда (статья 4 Трудового кодекса РФ), хотя анализ отдельных положений ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» может привести к такому заключению (например, ограничение права выбора рода занятости, принудительное направление на работу в другую местность и др.).

Следует подчеркнуть, что положения российского законодательства полностью соответствуют международным пактам по правам человека. В частности, в п. «с» ч. 3 ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах специально оговаривается, что какая бы то ни была служба, предусмотриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по политическим или религиозно – этическим мотивам, не относится к принудительному или обязательному труду, принуждение к которому запрещается Пактом¹⁾. Интересен тот факт, что еще в 2000 году, по данным Генерального штаба Вооруженных Сил России, желание выбрать альтернативную службу изъявили 1996 человек, из которых 506 человек были призваны на военную службу и направлены в войска, а 621 обжаловали в суде решение о призыве. Решениями судов 193 жалобы были удовлетворены.

Граждане должны трудиться, как правило, за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они проживают. Однако при невозможности направления граждан для прохождения альтернативной гражданской службы за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают, граждане в соответствии с решением специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти могут быть трудоустроены в организации, находящиеся на территориях субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают. Тем самым трудоустройство граждан осуществляется в централизованном порядке.

В этой связи хочется отметить, что по сравнению с Модельным законом «Об альтернативной гражданской службе», принятым на четырнадцатом заседании

¹⁾ Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 дек. 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. - № 12. – С. 12.

Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, в котором предлагается прохождение гражданином трудовой службы на территории, где он постоянно проживает, или же по решению Правительства за ее пределами, российский законодатель закрепил обязанность прохождения такой службы прежде всего за пределами территории постоянного места жительства.

Трудовая деятельность граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, регулируется Трудовым кодексом РФ с учетом особенностей, предусмотренных иными федеральными законами. С учетом этого трудовая деятельность лица, проходящего альтернативную гражданскую службу, начинается с заключения с ним срочного трудового договора. Срок действия такого договора не должен превышать срока альтернативной гражданской службы. Согласно статье 5 рассматриваемого закона срок альтернативной гражданской службы составляет 42 месяца, а для граждан из числа окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования – 21 месяц. В случае, если гражданин проходит данную службу в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, продолжительность службы составляет 36 месяцев, а для граждан из числа окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования – 18 месяцев.

Началом альтернативной гражданской службы гражданина считается день его убытия к месту прохождения альтернативной гражданской службы, указанный в предписании военного комиссариата¹⁾. Окончанием альтернативной гражданской службы гражданина считается день прекращения работодателем срочного трудового договора с гражданином при его увольнении с альтернативной гражданской службы. При этом срочный трудовой договор с гражданином, проходящим

¹⁾ Харащо, В. Г. Особенности возникновения трудовых правоотношений лиц, направленных для прохождения альтернативной гражданской службы / В. Г. Харащо // Трудовое право. - 2005. - № 5. - С. 28.

альтернативную гражданскую службу, должен быть прекращен работодателем в день истечения срока его альтернативной гражданской службы.

Однако в отдельных случаях действие срочного трудового договора может быть продлено, если работник:

- имел прогулы (отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня);
- находился в дополнительных отпусках, предоставляемых работодателем гражданину, обучающемуся в образовательном учреждении;
- отбывал уголовное или административное наказание в виде ареста;
- появлялся на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Необходимо учитывать, что заключаемый срочный трудовой договор с гражданином, признанным годным для прохождения альтернативной гражданской службы, отличается от срочного трудового договора, заключаемого с работником в соответствии с общими положениями, предусмотренными Трудовым кодексом РФ.

Во-первых, в соответствии с ФЗ от 25.07.02 г. сторонами такого договора выступают гражданин России в возрасте от 18 до 27 лет и признанный призывной комиссией годным к прохождению такой службы и организация (работодатель), которая определяет указанной комиссией с учетом плана специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, лично подали заявление в военный комиссариат о желании заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой. Согласно статье 11 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" заявление о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой должно быть подано в военный комиссариат, где граждане состоят на воинском учете, в следующие сроки: до 1 апреля - граждане, подлежащие призыву на военную службу в октябре - декабре текущего года; до 1 октября - граждане, подлежащие призыву на военную службу в апреле - июне следующего года.

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, Г. А. Жилина, заслушав в пленарном заседании заключение судьи В. Г. Стрекозова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина М. А. Жидкова и О. С. Пильникова установил:

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане М. А. Жидков и О. С. Пильников оспаривают конституционность статьи 11 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", которая устанавливает порядок подачи гражданами заявлений о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

Как следует из представленных материалов, М. А. Жидков в ноябре 2004 года был вызван повесткой в военный комиссариат Кунцевского района города Москвы для проведения мероприятий, связанных с призывом на военную службу, а 1 апреля 2005 года обратился с заявлением о замене военной службы альтернативной гражданской службой. Однако решением призывной комиссии от 19 апреля 2005 года он был призван на военную службу, и в этот же день под личную подпись ему была выдана повестка о явке 27 июня 2005 года для отправки к месту прохождения военной службы. Кунцевский районный суд города Москвы решением от 5 октября 2005 года отказал в удовлетворении жалобы М. А. Жидкова на действия призывной комиссии военного комиссариата, посчитав, что заявитель нарушил сроки подачи заявления, предусмотренные статьей 11 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе". Кроме того, суд пришел к выводу, что заявитель не имеет системы твердых взглядов и убеждений, которые не позволяли бы ему проходить военную службу.

О. С. Пильников 17 июля 2004 года был отчислен из Московской государственной академии приборостроения и информатики, в связи с чем у него прекратилось основание для отсрочки от призыва на военную службу, предусмотренное подпунктом "а" пункта 2 статьи 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе". В ноябре 2004 года он был вызван

повесткой в военный комиссариат Бабушкинского района города Москвы для проведения мероприятий, связанных с призывом на военную службу, а 17 декабря 2004 года подал в военный комиссариат письменное заявление о предоставлении ему права на прохождение альтернативной гражданской службы, мотивировав его тем, что несение военной службы противоречит его убеждениям. Призывная комиссия военного комиссариата отказала О. С. Пильникову в удовлетворении его требования, поскольку он пропустил установленный статьей 11 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" срок для подачи заявления (10 дней со дня прекращения основания для отсрочки) и не приложил к заявлению автобиографию и характеристику с места учебы или работы. Бабушкинский районный суд города Москвы решением от 8 июля 2005 года отказал в удовлетворении жалобы О. С. Пильникова на действия призывной комиссии военного комиссариата¹⁾.

Гражданин признается годным к прохождению альтернативной гражданской службы, если несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию, а также если он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами. Степень годности к выполнению какой – либо трудовой деятельности определяется медицинским освидетельствованием, которое проводится на основании решения призывной комиссии о направлении гражданина на альтернативную гражданскую службу. При определении вида работы, профессии, должности, на которых может быть занят гражданин, направляемый на альтернативную гражданскую службу, и места его работы учитываются образование, специальность, квалификация, опыт предыдущей работы, состояние здоровья, семейное положение гражданина, а также потребность организаций в трудовых ресурсах.

¹⁾ По жалобам граждан Жидкова Михаила Александровича и Пильникова Олега Сергеевича на нарушение их конституционных прав статьей 11 федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»: [определение Конституционного Суда РФ от 17 окт. 2006 г. № 447-О] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 2. - Ст. 409.

Следует отметить, что право на замену военной службы альтернативной гражданской службой не ставится в зависимость от принадлежности к какой-либо религиозной организации. Тем самым законодатель принял во внимание Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г.¹⁾, в котором Конституционный Суд РФ указал, что право на альтернативную службу является непосредственно действующим, притом именно индивидуальным правом, т.е. связанным со свободой вероисповедания в ее индивидуальном, а не коллективном аспекте. Оно должно обеспечиваться независимо от того, состоит гражданин в какой – либо религиозной организации или нет.

Интересен тот факт, что Россия единственная из стран – участниц СНГ, которая признает право на альтернативную гражданскую службу за гражданами независимо от их членства в религиозных организациях. Очевидно, другие страны – участники СНГ использовали за основу статью 2 Модельного закона «Об альтернативной гражданской службе», в которой перечисляются основания, по которым гражданин вправе проходить альтернативную гражданскую службу. Одним из них является обязательное членство в зарегистрированной в установленном законом порядке религиозной организации, вероучение и устав которой не допускает пользование оружием и службу в вооруженных силах.

Во – вторых, перед заключением срочного трудового договора гражданин получает под расписку предписание для убытия к месту прохождения альтернативной гражданской службы. Этот документ выдается военным комиссаром в соответствии с решением призывной комиссии и согласно плану специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти. На основании предписания работодатель, к которому гражданин прибыл из военного комиссариата для трудоустройства, обязан заключить с ним срочный трудовой договор на период прохождения альтернативной гражданской службы в этой

¹⁾ По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сент 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»: постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 51. - Ст. 6363.

организации и в трехдневный срок уведомить об этом военный комиссариат, а также федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому подведомственна организация.

В – третьих, статус гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, определен статьей 18 Закона от 25.07.02 года. Статус включает в себя совокупность прав и свобод, гарантированных государством, а также их обязанностей и ответственности, установленных нормативно – правовыми актами Российской Федерации, в том числе и Трудовым кодексом РФ¹⁾.

Одной из особенностей срочного трудового договора с гражданином, проходящим альтернативную гражданскую службу, являются основания изменения и прекращения трудовых правоотношений. Перевод гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, из одной организации в другую осуществляется по основаниям и в порядке, которые определяются специальным положением о порядке прохождения альтернативной гражданской службы. По решению федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в пределах их компетенции граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу в организациях, подведомственных этим органам, могут привлекаться к ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф и иных чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации.

Прекращение трудовых правоотношений между гражданином и работодателем по их инициативе является невозможным. Гражданин подлежит увольнению с альтернативной гражданской службы:

- 1) по истечении срока альтернативной гражданской службы;
- 2) в связи с признанием его военно – врачебной комиссией не годным к военной службе или ограниченно годным к военной службе;
- 3) в связи с осуществлением им полномочий члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также в связи с избранием его

¹⁾ Снежко, О. А. Альтернативная гражданская служба как особый вид трудовой деятельности / О. А. Снежко // Юрист. - 2003. - № 7. - С. 56-60.

депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, главой муниципального образования и осуществлением указанных полномочий на постоянной основе;

4) в связи со вступлением в законную силу приговора суда о назначении гражданину наказания в виде лишения свободы.

Решение об увольнении гражданина с альтернативной гражданской службы принимается должностными лицами, определяемыми руководителем федерального органа исполнительной власти или руководителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому подведомственна организация, где гражданин проходит альтернативную гражданскую службу.

Решение должностного лица соответствующего федерального органа исполнительной власти либо должностного лица органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации является основанием для прекращения работодателем срочного трудового договора с гражданином, проходящим альтернативную гражданскую службу. Работодатель производит соответствующую запись в трудовой книжке гражданина о причинах прекращения срочного трудового договора и выдает ее гражданину в последний день увольнения (последний день работы)¹⁾. Становится очевидным, что вступивший в силу с 1 января 2004 года закон поможет решить проблемы организаций, которые нуждаются в работниках, а граждане, не желающие проходить военную службу, смогут заменить ее альтернативной гражданской службой на законных основаниях.

При этом нельзя не учитывать, что трудовая деятельность граждан, проходящих альтернативную службу, не должна препятствовать трудоустройству других лиц, а также служить основанием для перевода на другое место работы лиц, выполняющих работу по трудовому договору, или для их увольнения.

¹⁾ Харащо, В. Г. Альтернативная гражданская служба: основания прекращения трудового договора / В. Г. Харащо // Справочник кадровика. - 2006. - № 1. - С. 29-32.

6.2 Функции альтернативной службы

Назначение государства, его роль в жизни общества выражается в его функциях. Функция в теории государства и права означает направление, предмет деятельности того или иного политико – правового института, содержание этой деятельности, ее обеспечение. Основные направления деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти в правовом государстве имеют общую природу. Их первостепенной целью является обеспечение гармоничной жизнедеятельности общества. Необходимость решения общих дел ставит перед государством определенные задачи, набор и содержание которых различны в доиндустриальном, индустриальном и постиндустриальном обществах.

Функции государства – это основные направления деятельности государства по решению основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе его развития, и представляют собой средство реализации этих задач. Содержание таких задач определяется различными внутренними и внешними факторами.

Функции государства – особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, определяющий главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом.

Государственные функции характеризуются некоторыми общими чертами:

1) содержание каждой функции государства складывается из совокупности однородных аспектов государственной деятельности. Сходные стороны государственной деятельности объединяются в одну функцию исходя из специфики и характера тех общественных отношений, на которые они воздействуют;

2) в отличие от функций государственных органов (финансовых, прокуратуры и др.), специально предназначенных для определенной деятельности, функции государства охватывают его деятельность в целом;

3) функции государства носят комплексный, собирательный характер. В них воплощается сосредоточение усилий государства на решающих, жизненно важных направлениях его внутренней или внешней деятельности;

4) функции государства необходимо также отличать от видов государственной деятельности (расследование уголовных дел, таможенный контроль), которые могут осуществляться либо специально уполномоченными на то органами, либо структурными подразделениями различных органов государства;

5) функции государства нельзя отождествлять с формами и методами их реализации.

Вся функциональная деятельность современного государства направлена на достижение генеральной цели: блага человека, его нравственного, материального и физического благополучия, максимальной правовой и социальной защищенности личности. Государство всегда должно выступать как верховный защитник законных интересов личности.

Существенными признаками функций государства являются:

1) устойчиво сложившаяся предметная деятельность государства в важнейших сферах жизни общества;

2) непосредственная связь между сущностью государства и его социальным назначением, которая реализуется в функционировании государства;

3) направленность деятельности государства на выполнение крупных задач и достижение целей, встающих на каждом историческом этапе;

4) особые формы реализации функций государства, обусловленные применением специфических методов управления¹⁾.

Прежде всего, следует обратить внимание на публично – правовой характер альтернативной гражданской службы, обусловленный сопряженностью ее со сферой реализации оборонной функции государства.

Функция обороны основывается в настоящее время в большинстве демократических государств на принципе поддержания достаточного уровня обороноспособности страны, отвечающего требованиям национальной безопасности. Отсюда вытекает, что вооруженные силы государству нужны только для реализации двух задач: а) защиты независимости и территориальной

¹⁾ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2006. – С. 64.

целостности государства; б) выполнения международных обязательств. Это позволяет значительно сократить военные расходы государства, осуществить в больших объемах конверсию оборонной промышленности.

Вместе с тем защитить себя в одиночку в современных условиях практически невозможно. Поэтому мировое сообщество создало в рамках ООН систему коллективной безопасности государств, т.е. такую организацию совместных мероприятий, которая исключала бы возможность возникновения войн. Эта система основана на принципах неприменения силы, мирного разрешения споров, равной безопасности государств, подавления актов агрессии и др.¹⁾

Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59 Конституции РФ).

Оборона – основной элемент защиты Отечества и одна из важнейших функций государства. Согласно Федеральному закону от 31 мая 1996 г. № 61 ФЗ «Об обороне» под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (ст. 1)²⁾.

В целях обороны установлена воинская обязанность граждан Российской Федерации и как вариант устанавливается на сегодняшний момент возможность реализации альтернативного исполнения данной обязанности.

В соответствии со ст. 1 Закона о воинской обязанности воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает:

- а) воинский учет;
- б) обязательную подготовку к военной службе;
- в) призыв на военную службу;
- г) прохождение военной службы по призыву;

¹⁾ Теория государства и права: учебник / под ред. Л. А. Морозовой. - М.: ЭКСМО, 2007. – С. 115-116.

²⁾ Российская Федерация. Законы. Об обороне: [федер. закон : принят Гос. Думой 24 апр. 1996 г. : одобр. Советом Федерации 15 мая 1996 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 23. - Ст. 2750.

д) пребывание в запасе;

е) призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу¹⁾.

Функция государства по обороне страны от внешнего нападения составляет важное направление его деятельности. История подтверждает, что на всех этапах развития государственно – организованного общества существовала объективная необходимость защиты от внешних агрессоров свободы и независимости страны, ее суверенитета и территориальной целостности. Под оборонной функцией государства понимается его деятельность по обеспечению безопасности страны от агрессии. Осуществляется эта функция как в форме непосредственной военной защиты, т.е. применения вооруженной силы, так и в форме повседневных забот государства об укреплении обороноспособности страны.

Функция обороны страны осуществляется экономическими, политическими, дипломатическими и военными средствами. Именно с этих позиций – неоднозначности оборонительной функции государства и появилась возможность появления в недавнем прошлом альтернативной службы. В мирное время – это всесторонняя подготовка страны к отражению возможного нападения извне. В военное время эта функция принимает форму прямой вооруженной борьбы с противником, в ходе которой происходит объединение всех сил страны для достижения победы.

Значимость функции обороны современного Российского государства обусловлена, рядом обстоятельств. Во-первых, она базируется на принципе поддержания достаточного уровня обороноспособности общества, отвечающего требованиям его государственной безопасности. Именно благодаря этой функции обеспечивается суверенитет, самостоятельность государства на международной арене, а также защита его населения и территории. Во-вторых, оборона государства

¹⁾ Докучаева, И. М. К вопросу о правовом регулировании альтернативной гражданской службы / И. М. Докучаева // Законодательство. – 2006. - № 4. - С. 79.

позволяет ему осуществлять независимую, авторитетную внешнюю политику, направленную на обеспечение мира и сохранение мирового порядка, а также создавать возможность проведения взаимовыгодного сотрудничества во всех сферах деятельности с другими государствами.

Необходимо отметить также новое содержание и принципы военно-политической деятельности Российского государства в условиях перехода от отношений конфронтации и соперничества к отношениям сотрудничества и диалога, приоритетностью политических средств в обеспечении безопасности и возможности реализации этого через альтернативные варианты.

Понятие функции обороны является многогранным. Оно включает в себя всю систему государственных мероприятий по укреплению обороноспособности страны, поддержанию боевой мощи вооруженных сил, как в мирное, так и в военное время.

Оборонная деятельность государства базируется на его военной доктрине и складывается из пяти основных направлений:

а) укрепление оборонной мощи страны. Высокую обороноспособность государства обеспечивает развитая и эффективная экономика, опирающаяся на новейшие достижения научно – технического прогресса, что позволяет удовлетворять не только материальные потребности общества, но и производить все необходимое для укрепления оборонного потенциала страны. Современная экономика призвана обеспечивать необходимый уровень развития военной промышленности, производства новейших образцов техники и оружия, создания запасов стратегического сырья и продовольствия и других компонентов оборонного потенциала государства. В этом направлении реализуется и направление альтернативной службы;

б) повседневное совершенствование вооруженных сил, постоянное повышение их боеспособности и боеготовности. Каждое государство постоянно заботится о том, чтобы его вооруженные силы были мощными, мобильными, располагали современными средствами защиты, профессионально использовали все виды военной техники и оружия. В этом отношении альтернативная служба является вспомогательным элементом укрепления боеспособности;

в) организация гражданской обороны. Государства проводят ряд оборонных мероприятий в мирное время в целях противостояния возможному нападению извне и обеспечения устойчивого функционирования экономики страны в военное время;

г) военное обучение запаса вооруженных сил (резервов). Во многих странах организуется периодическая военная переподготовка лиц, состоящих на воинском учете. Это позволяет в случае межгосударственных военных конфликтов быстро развертывать вооруженные силы и пополнять их квалифицированным личным составом.

Функция обороны страны связана с другими функциями государства, например с экономической. Посредством эффективной экономической деятельности государство обеспечивает вооруженные силы современной боевой техникой и оружием, осуществляет строительство военных объектов, развивает оборонную промышленность, проводит военно-научные исследования.

Взаимодействие функции обороны с социальной функцией государства позволяет удовлетворять социальные нужды и потребности военнослужащих и их семей (охрану здоровья, обеспечение жильем, предоставление времени для отдыха, коммунальные услуги, пенсии на общегосударственном уровне и другие).

Посредством взаимодействия функции обороны страны с функцией охраны правопорядка успешно решаются вопросы укрепления воинской дисциплины в вооруженных силах, сбережения военного имущества, охраны законных прав и свобод военнослужащих и их семей.

Все указанные функции, сопряженные с оборонной функцией, такие как экономическая, социальная являются направлениями реализации альтернативной службы.

Следует особо отметить взаимодействие оборонной политики государств мирового сообщества. В современных условиях это взаимодействие направлено на сокращение ядерных и обычных вооружений, на исключение из оборонных средств каждого государства бактериологического, химического, биологического и других видов оружия массового поражения. Речь идет о гуманизации военного противоборства между враждующими государствами. Снижение уровня военного

противостояния различных стран благоприятно сказывается на экономических возможностях всех государств, культурном, духовном и экологическом благополучии их народов¹⁾.

6.3 Права и обязанности альтернативного служащего

Правовой статус лица, проходящего альтернативную гражданскую службу, – это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного его поведения, а также основания и порядок привлечения его к ответственности за несоблюдение возложенных обязанностей.

Статус гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, определен статьей 18 Закона от 25.07.02 года. Статус включает в себя совокупность прав и свобод, гарантированных государством, а также их обязанностей и ответственности, установленных нормативно – правовыми актами Российской Федерации, в том числе и Трудовым кодексом РФ.

Согласно статье 21 Трудового кодекса РФ работник имеет право на:

- заключение, изменение и расторжение трудового договора в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, иными федеральными законами;
- предоставление ему работы, обусловленной трудовым договором;
- рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором;
- своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего времени, сокращенного рабочего времени для отдельных профессий и

¹⁾ Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриева. – М.: ЭКСМО, 2007. – С. 158 – 160.

категорий работников, предоставлением еженедельных выходных дней, нерабочих праздничных дней, оплачиваемых ежегодных отпусков;

- полную достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте;

- профессиональную подготовку, переподготовку и повышение своей квалификации в порядке, установленном настоящим Кодексом, иными федеральными законами;

- объединение, включая право на создание профессиональных союзов и вступление в них для защиты своих трудовых прав, свобод и законных интересов;

- участие в управлении организацией в предусмотренных настоящим Кодексом, иными федеральными законами и коллективным договором формах;

- ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров и соглашений через своих представителей, а также на информацию о выполнении коллективного договора, соглашений;

- защиту своих трудовых прав, свобод и законных интересов всеми не запрещенными законом способами;

- разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку, в порядке, установленном настоящим Кодексом, иными федеральными законами;

- возмещение вреда, причиненного ему в связи с исполнением трудовых обязанностей, и компенсацию морального вреда в порядке, установленном настоящим Кодексом, иными федеральными законами;

- обязательное социальное страхование в случаях, предусмотренных федеральными законами¹⁾.

Работник обязан:

¹⁾ Голенко, Е. Н. О трудовой деятельности граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу / Е. Н. Голенко // Право в Вооруженных Силах. – 2004. - № 3. – С. 33.

- добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, возложенные на него трудовым договором;
- соблюдать правила внутреннего трудового распорядка;
- соблюдать трудовую дисциплину;
- выполнять установленные нормы труда;
- соблюдать требования по охране труда и обеспечению безопасности труда;
- бережно относиться к имуществу работодателя (в том числе к имуществу третьих лиц, находящемуся у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества) и других работников;
- незамедлительно сообщить работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества)¹⁾.

Вместе с тем в отличие от общих прав и обязанностей работников, закрепленных в статье 21 Трудового кодекса РФ, статус лица, проходящего альтернативную гражданскую службу, включает ряд дополнительных трудовых обязанностей. В соответствии со статьей 21 ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, обязаны: соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы и другие федеральные законы, выполнять требования, установленные настоящим федеральным законом, положением о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, локальными нормативными актами организаций.

Находясь на альтернативной гражданской службе, граждане в соответствии со ст. 59 Конституции Российской Федерации одновременно исполняют свою конституционную обязанность по прохождению этой службы и тем самым

¹⁾ Трудовой кодекс Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 01 фев. 2011 г. - Новосибирск: Сиб. универ. изд., 2011. – С. 33.

реализуют свое право на замену военной службы по призыву.

Во время альтернативной гражданской службы указанная конституционная обязанность является приоритетной для проходящих ее граждан и предполагает неукоснительное выполнение ими других взаимосвязанных с ней обязанностей, урегулированных комментируемым Законом, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами.

Граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, не вправе:

1) отказываться от заключения срочного трудового договора, а также от исполнения трудовых обязанностей, возложенных на них срочным трудовым договором.

Отказ работника от исполнения трудовых обязанностей без уважительных причин влечет применение мер дисциплинарной ответственности. Такой отказ может быть выражен в письменной форме – в виде заявления об увольнении по инициативе работника, что также является недопустимым для граждан в период прохождения альтернативной гражданской службы;

2) занимать руководящие должности.

Исходя из норм административного законодательства (ст. 2.4 КоАП РФ) под руководящими должностями следует понимать должности работников, выполняющих организационно – распорядительные или административно – хозяйственные функции в организациях¹⁾;

3) участвовать в забастовках и иных формах приостановления деятельности организаций.

Забастовки являются крайней мерой разрешения коллективного трудового спора и нежелательным следствием конфликта сторон как для работников, так и для работодателя. Запрет на участие в забастовках и иных формах приостановления деятельности организаций произведен от принципа добровольности их поступления на эту службу. Следует при этом учесть, что Закон никаким образом не ограничивает участие этих граждан в предшествующих забастовке процедурах по

¹⁾ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 07 апр. 2011 г. – М.: Омега-Л, 2011. – С. 22.

урегулированию возникшего коллективного трудового спора. Он допускает изъятие в их правах лишь на последнем этапе указанного спора.

Предусматривается запрещение участвовать в любых формах приостановления деятельности организаций, а не только в забастовках. Кроме того, не допускаются действия, результатом которых является приостановление деятельности именно организации, но не трудовой деятельности конкретно определенного работника. При этом Законом не ущемляется право работников на прекращение работы в силу причин производственного характера. Например, при необеспечении работодателем условий труда, соответствующих требованиям охраны труда, подобные действия персонала организации признаются правомерными. На основании ст. 220 ТК РФ работник вправе отказаться от выполнения работы в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья. В этом случае работодатель обязан предоставить работнику другую работу на время устранения такой опасности. Если предоставление другой работы по объективной причине невозможно, время простоя работника до устранения опасности для его жизни и здоровья оплачивается работодателем в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами.

Приостановить начатую работу или не преступать к ней работник также вправе в случае необеспечения его в соответствии с установленными нормами средствами индивидуальной и коллективной защиты. Причем работодатель не имеет права требовать от работника исполнения трудовых обязанностей и обязан оплатить возникший по этой причине простой. Отказ работника от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда либо от выполнения тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, не предусмотренных трудовым договором, не влечет за собой привлечения его к дисциплинарной ответственности;

4) совмещать альтернативную гражданскую службу с работой в иных организациях;

В данном случае запрет установлен для внешнего совместительства, т.е. работы в другой организации по трудовому договору. Такая работа по

совместительству производится на основании положений гл. 23 ТК РФ по окончании рабочего времени по основной работе и связана с дополнительными психофизическими затратами. В связи с этим данное ограничение следует оценивать не как запретительную меру, а как норму по охране труда граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу.

Подтверждением объективности данного вывода является и то обстоятельство, что в соответствии с п. 1 ст. 20 комментируемого Закона эти граждане при исполнении трудовых обязанностей могут привлекаться для участия в дополнительных мероприятиях без ограничения общей продолжительности еженедельного рабочего времени, что связано исключительно с особенностями прохождения этой службы;

5) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в их предпринимательской деятельности, получать за это вознаграждение и пользоваться льготами.

В соответствии со ст. 23 ГК РФ граждане могут заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Гражданам, находящимся на альтернативной гражданской службе, запрещены любые виды предпринимательской деятельности, осуществляемые как лично, так и через доверенных лиц, а также оказание какой – либо помощи физическим и юридическим лицам в аналогичной деятельности;

б) покидать населенный пункт, в котором расположена организация, где они проходят альтернативную гражданскую службу, без согласования с представителем работодателя.

На основании решения указанных органов каждый населенный имеет определенные границы, которые, как правило, обозначены на местности (например, дорожными, информационными, памятными знаками и т.п.).

Согласование об убытии из места расположения организации должно быть произведено с работодателем или уполномоченным на то его представителем. При

выезде из населенного пункта по производственной необходимости или в интересах службы (например, в служебную командировку) документом, подтверждающим факт согласования, может быть соответствующее предписание;

7) прекращать (расторгать) срочный трудовой договор по своей инициативе.

В силу требований закона работник письменно предупреждает руководителя организации о возможном увольнении за 2 недели либо стороны по договоренности между собой определяют более ранние сроки увольнения;

8) оставлять рабочее место и покидать организацию, где они проходят альтернативную гражданскую службу, в период рабочего времени, установленного правилами внутреннего трудового распорядка и графиками сменности.

Самовольное оставление рабочего места либо организации в рабочее время расценивается как нарушение трудовой дисциплины, влекущее за собой применение мер дисциплинарного воздействия. Неоправданное служебными интересами нахождение в другом структурном подразделении организации, ином его помещении, на ее территории также определяется как дисциплинарный проступок работника¹⁾.

6.4 Гарантии реализации статуса альтернативного служащего

В соответствии со ст.164 ТК РФ гарантиями признаются средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений.

Гражданам, проходящим альтернативную (вневойсковую) службу, государство в соответствии с конституцией и законодательством гарантирует:

- предоставление трудового отпуска и предоставление при необходимости дополнительного отпуска по семейным обстоятельствам²⁾.

¹⁾ Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной гражданской службе» / под ред. Н. А. Петухова. - М.: "За права военнослужащих", 2003. – С. 33.

²⁾ Российская Федерация. Законы. Об альтернативной гражданской службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 28 июня 2002 г. : одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 30. - Ст. 3030.

Всем работникам, проходящим альтернативную гражданскую службу, в установленном порядке предоставляются ежегодные отпуска продолжительностью 28 календарных дней с сохранением места работы (должности) и заработной платы.

Право на ежегодный отпуск зависит от стажа работы. В стаж работы, дающий право на ежегодный основной оплачиваемый отпуск, включаются: фактически проработанное время; время, когда работник фактически не работал, но за ним сохранялись место работы (должность), в том числе время ежегодного оплачиваемого отпуска; время вынужденного прогула при незаконном увольнении или отстранении от работы и последующем восстановлении на прежней работе; другие периоды времени, предусмотренные коллективным договором, трудовым договором или локальным нормативным актом организации.

В стаж работы, дающий право на ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, включается только фактически отработанное в соответствующих условиях время.

Отпуск за первый год работы предоставляется работникам, проходящим альтернативную гражданскую службу, по истечении шести месяцев непрерывной работы в организации (воинской части). По соглашению сторон оплачиваемый отпуск может быть предоставлен и до истечения шести месяцев.

Отпуск за второй и последующие годы работы может предоставляться в любое время рабочего года в соответствии с очередностью предоставления отпусков.

Запрещается непредоставление ежегодного отпуска в течение двух лет подряд, а также непредоставление отпуска работникам, имеющим право на дополнительный отпуск в связи с вредными условиями труда (ст.124 ТК РФ).

Помимо ежегодных отпусков, работникам, проходящим альтернативную гражданскую службу, могут быть установлены дополнительные отпуска. В соответствии со ст.ст.116, 117 ТК РФ ежегодные дополнительные отпуска предоставляются:

- 1) работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда.

Дополнительный отпуск предоставляется одновременно с ежегодным отпуском;

2) работникам с ненормированным рабочим днем (ст.119 ТК РФ), имеют право на дополнительный отпуск продолжительностью не менее 3 календарных дней. Данный отпуск должен быть присоединен к основному. В случае, когда такой отпуск не предоставляется, переработка сверх нормальной продолжительности рабочего времени с письменного согласия работника компенсируется как сверхурочная работа;

3) работникам, работающим в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях, устанавливается ежегодный дополнительный отпуск продолжительностью:

- в районах Крайнего Севера - 24 календарных дня;
- в приравненных к ним местностях - 16 календарных дней;

4) в других случаях, предусмотренных законодательством и коллективным договором или иными локальными нормативными актами.

Согласно ст.120 ТК РФ продолжительность ежегодных основного и дополнительных оплачиваемых отпусков работников исчисляется в календарных днях и максимальным пределом не ограничивается. Нерабочие праздничные дни, приходящиеся на период отпуска, в число календарных дней отпуска не включаются и не оплачиваются. При исчислении общей продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска дополнительные оплачиваемые отпуска суммируются с ежегодным основным оплачиваемым отпуском.

По семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам работнику, проходящему альтернативную гражданскую службу, по его письменному заявлению может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы, продолжительность которого определяется по соглашению между работником и работодателем (командиром воинской части, военной организации).

Работодатель (командир воинской части, военной организации) обязан в соответствии с ч.2 ст.128 ТК РФ на основании заявления работника, проходящего

альтернативную гражданскую службу, предоставить отпуск без сохранения заработной платы в следующих случаях:

- работникам в случаях рождения ребенка, регистрации брака, смерти близких родственников - до пяти календарных дней;

- лицам, осуществляющим уход за больным членом семьи, а также при заболевании инвалида, если болезнь длится дольше срока, указанного в законодательстве;

- лицам, допущенным к вступительным экзаменам в высшие и средние специальные учебные заведения.

Коллективным договором указанным выше работникам могут устанавливаться ежегодные дополнительные отпуска без сохранения заработной платы в удобное для них время продолжительностью до 14 календарных дней.

Согласно ст.20 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 работающие граждане в случае болезни имеют право на три дня неоплачиваемого отпуска в течение года, который предоставляется по личному заявлению гражданина без предъявления медицинского документа, удостоверяющего факт заболевания¹⁾.

За время отпуска без сохранения заработной платы за работником сохраняются место работы и должность;

- бесплатное обеспечение служебной жилой площадью или общежитием в случае прохождения альтернативной (вневойсковой) службы за пределами района, города, области, где он постоянно проживает;

- сохранение за ним жилого помещения, занимаемого до направления на альтернативную (вневойсковую) службу, а также оставление в списках нуждающихся в улучшении жилищных условий или в получении жилья.

¹⁾ Российская федерация. Законы. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1993. - № 33. – Ст. 1318.

В целях охраны жилищных прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, на период их службы предусмотрено за ними безусловное право на жилое помещение или жилую площадь в нем.

Приведенное положение, прежде всего, относится к жилым помещениям по договору найма или аренды в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда, предоставляемым гражданам в бессрочное пользование или аренду.

Продажа одним из участников общей долевой собственности принадлежащей ему доли постороннему лицу возможна лишь при условии, если остальные собственники откажутся от осуществления принадлежащего им права преимущественной ее покупки.

В период прохождения гражданином альтернативной гражданской службы совместно проживавшие с ним до службы члены его семьи вправе произвести обмен занимаемого жилого помещения. Однако для этого требуется письменное согласие каждого члена семьи, включая временно отсутствующего.

Гражданами, нуждающимися в улучшении жилищных условий, признаются:

а) имеющие обеспеченность жилой площадью на одного члена семьи ниже уровня, установленного органами власти субъектов Российской Федерации;

б) проживающие в жилом помещении (доме), не отвечающем установленным санитарным и техническим требованиям;

в) проживающие в квартирах, занятых несколькими семьями, если в составе семьи имеются больные, страдающие тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний, при которых совместное проживание с ними в одной квартире невозможно;

г) проживающие в смежных неизолированных комнатах по две и более семьи при отсутствии родственных отношений;

д) проживающие в общежитиях, за исключением сезонных и временных работников, лиц, работающих по срочному трудовому договору, а также граждан, поселившихся в связи с обучением;

е) проживающие длительное время на условиях поднайма в домах государственного и общественного жилищного фонда, либо найма в домах жилищно-строительных кооперативов, либо в домах, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, не имеющие другой жилой площади¹⁾. Принятие на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, осуществляется, как правило, по месту жительства решениями городской, районной (в городах), поселковой или сельской администраций. В случаях и в порядке, устанавливаемых законодательством, граждане могут быть приняты на учет и по месту их работы (службы) решением работодателя (ст.31 ЖК РСФСР).

Пользуясь правом на сохранение на период службы имеющейся жилой площади, граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, наделяются и другим существенным правом в области жилищных отношений - они не могут быть исключены из списков лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Жилая площадь в общежитии предоставляется в размере не менее 6 квадратных метров на одного человека. Вселяемому в общежитие выдаются мебель, постельные принадлежности и другой инвентарь. Он должен быть ознакомлен с правилами внутреннего распорядка, правами и обязанностями проживающих в общежитии.

Проживающие в общежитии работники, проходящие альтернативную гражданскую службу, имеют право:

- пользоваться предоставленной жилой площадью, помещениями культурно-бытового и иного назначения, требовать обеспечения мебелью, постельными принадлежностями и другим инвентарем общежития, коммунально-бытовыми услугами, а также сохранности принадлежащего им имущества;

- избирать и быть избранными в органы самоуправления общежития, принимать участие в их работе, вносить предложения по улучшению жилищно-бытового и культурного обслуживания проживающих в общежитиях и добиваться их реализации;

¹⁾ Жилищный кодекс Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 08 фев. 2011 г. – М.: Омега-Л, 2011. – С.33.

- требовать своевременной замены пришедших в негодность мебели, постельных принадлежностей и другого инвентаря общежития, а также устранения недостатков в жилищно-бытовом обслуживании.

Вместе с тем указанные лица обязаны:

- использовать предоставленную им жилую площадь в соответствии с ее назначением;

- соблюдать правила внутреннего распорядка, пожарной безопасности и санитарно-гигиенические правила, установленные в общежитии;

- обеспечить сохранность жилых помещений, бережно относиться к санитарно-техническому и иному оборудованию, инвентарю. Экономно расходовать воду, газ, электрическую и тепловую энергию.

В организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов не допускается размещение работников, проходящих альтернативную гражданскую службу, в одном здании с военнослужащими;

- гражданам, проходящим альтернативную гражданскую службу, гарантируется право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Здоровье является высшим неотчуждаемым благом человека. Закрепляя это в ст.41 Конституции Российской Федерации, государство принимает на себя обязанность осуществить целый комплекс мер, направленных на охрану и укрепление здоровья граждан.

Согласно ст.1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. N 5487-1 государство гарантирует охрану здоровья каждого человека в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными законодательными актами, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Это право обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан,

производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи.

Государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Гражданам гарантирована также защита от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. При заболевании, утрате трудоспособности и в иных случаях граждане имеют право на медико-социальную помощь, которая включает профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами, включая выплату пособия по временной нетрудоспособности.

Медико-социальная помощь работникам, проходящим альтернативную гражданскую службу, оказывается медицинскими, социальными работниками и иными специалистами в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения по месту прохождения ими альтернативной гражданской службы. Они имеют право на бесплатную медицинскую помощь в указанных учреждениях в пределах гарантированного объема бесплатной медицинской помощи гражданам в соответствии с программами обязательного медицинского страхования.

В соответствии с Законом Российской Федерации "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" от 28 июня 1991 г. N 1499-1 медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья.

Цель медицинского страхования - гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия¹⁾.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 28 июня 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 27. - Ст. 920.

Медицинские учреждения, выполняющие программы медицинского страхования, имеют право оказывать медицинскую помощь и вне системы медицинского страхования. Медицинские учреждения в системе медицинского страхования имеют право на выдачу документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность застрахованных.

Возникают проблемы при проведении медицинского освидетельствования граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, если в процессе прохождения у них ухудшилось здоровье. Положением о военно-врачебной экспертизе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2003 г., не предусмотрено проведение военно-врачебной экспертизы такими гражданами. В связи с этим возникает ряд вопросов. Какой медицинский центр будет обследовать и давать заключение о непригодности для службы гражданина? Кто должен нести расходы по его обследованию?

В настоящее время на рассмотрении Московского районного суда г. Чебоксары находится заявление Е., проходящего альтернативную гражданскую службу в оздоровительном центре «Росинка», об оспаривании решения военно-врачебной комиссии Военного комиссариата Чувашской Республики о годности истца по состоянию здоровья к прохождению альтернативной гражданской службы. При направлении на службу он был признан годным к альтернативной гражданской службе, однако при следовании на службу из Курганской области заболел геморрологической лихорадкой, вследствие чего приобрел гипертонию 1 степени. Согласно заключению медкомиссии профильного медицинского учреждения к работе в качестве охранника он годен. В настоящее время Е. является гражданским лицом и не подлежит направлению на военно-врачебную экспертизу. Такая проблема возникла из – за того, что нет нормативных правовых документов, определяющих статус граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и порядок их направления на военно-врачебную экспертизу¹⁾;

- оплату труда.

¹⁾ Шарафутдинова, Р. Альтернативная гражданская служба / Р. Шарафутдинова // Законность. - 2006. - № 7. - С. 41.

На государственном уровне гарантии по оплате труда установлены ст.130 ТК РФ. В систему основных гарантий включаются: величина минимального размера оплаты труда в Российской Федерации; величина минимального размера тарифной ставки (оклада) работников организаций бюджетной сферы в Российской Федерации; меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы; ограничение перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы по распоряжению работодателя, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы; ограничение оплаты труда в натуральной форме; обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами; государственный надзор и контроль за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда; ответственность работодателей за нарушение требований, установленных ТК РФ, законами, иными нормативными правовыми актами, коллективными договорами, соглашениями; сроки и очередность выплаты заработной платы.

В размер минимального размера оплаты труда не включаются доплаты и надбавки, премии и другие поощрительные выплаты, а также выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, за работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, иные компенсационные и социальные выплаты.

Заработная плата выплачивается работнику, проходящему альтернативную гражданскую службу, не реже чем через каждые полмесяца. За время отпуска заработная плата выплачивается не позднее чем за три дня до начала отпуска (ст.136 ТК РФ);

- право поступления на работу в ту же организацию и на ту же должность, а при ее отсутствии – на другую равноценную работу (должность) в той же или другой организации.

В условиях существующего рынка труда и безработицы право граждан, проходивших альтернативную гражданскую службу, на поступление после

окончания службы на прежнюю работу должно способствовать последующему трудоустройству этих граждан.

Данное право распространяется только на граждан, работавших до направления на альтернативную гражданскую службу лишь в государственных или муниципальных организациях.

Предельные сроки обращения за работой прежних работников - граждан, уволенных с альтернативной гражданской службы, составляют 3 месяца со дня увольнения гражданина с указанной службы и определяются работодателем по соответствующим записям в его трудовой книжке.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Закон, устанавливая гарантийные сроки трудоустройства указанных граждан после службы, связывает их исчисление не с фактическим прохождением ими альтернативной гражданской службы, а только с ее окончанием. На этом основании указанные граждане приобретают право на заключение трудового договора по прежнему месту работы по увольнению со службы по любым основаниям, а не только по истечении ее сроков. В связи с этим лицо, уволенное с альтернативной гражданской службы в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе или ограниченно годным к военной службе, вправе в течение 3 месяцев претендовать на прежнее место работы в государственных или муниципальных организациях.

В связи с обращением бывшего работника, возвратившегося с альтернативной гражданской службы, работодатель в соответствии с законом обязан предоставить ему ранее занимаемую им должность, а при ее отсутствии - другую равноценную работу (должность) в той же или, с его согласия, в другой организации.

Согласно ч.2 ст.83 ТК РФ увольняемый работник может быть с письменного согласия переведен на другую работу.

При отсутствии в данной организации работы (должности), которую гражданин выполнял до поступления на альтернативную гражданскую службу, ему может быть предоставлена равноценная работа в этой или другой организации;

- продолжительность рабочего времени граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, а также правила охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии.

Нормальная продолжительность рабочего времени работников, проходящих альтернативную гражданскую службу в организациях, не может превышать 40 часов в неделю (ст.91 ТК РФ). Она установлена для всех работников, за исключением тех, для которых законодательством определена сокращенная продолжительность рабочего времени.

Например, у работников, занятых на работах с вредными условиями труда, продолжительность рабочего времени не может превышать 36 часов в неделю.

Накануне праздничных и выходных дней продолжительность рабочего дня или смены сокращается на один час как при 5-дневной, так и при 6-дневной рабочей неделе. Не сокращается рабочее время в том случае, если праздничному дню предшествует выходной (ст.95 ТК РФ).

Действующим трудовым законодательством предусмотрено привлечение работника (работника, проходящего альтернативную гражданскую службу) к сверхурочным работам.

Сверхурочные работы не должны превышать для каждого работника четырех часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год.

Предусмотрена обязанность работодателя (командира воинской части, руководителя военной организации) установить для работников, проходящих альтернативную гражданскую службу, правила охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии в соответствии с действующим трудовым законодательством.

Организация работы по охране труда заключается в планомерном и целенаправленном осуществлении различных мероприятий по охране труда (правовых, социально-экономических, организационно-технических, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических, реабилитационных и иных) в целях создания здоровых и безопасных условий труда как в целом в организации (воинской части, военной организации), так и на отдельном рабочем месте;

- сохранение права продолжить учебу в образовательном учреждении, где он учился до призыва на альтернативную (вневоинскую) службу.

Гражданин, проходящий альтернативную службу, имеет право на обучение на вечерних и заочных отделениях образовательных учреждений на общих основаниях с согласия администрации государственной или муниципальной организации, в которой гражданин проходит альтернативную службу. Дни учебного отпуска, предоставляемого гражданину, проходящему альтернативную службу, не оплачиваются и не засчитываются в срок прохождения альтернативной службы. За гражданином, направленным на альтернативную службу в период обучения на дневном, вечернем или заочном отделении образовательного учреждения профессионального образования, имеющего государственную аккредитацию, после увольнения с альтернативной службы сохраняется право на продолжение образования в указанном образовательном учреждении;

В соответствии с п.2 ст.3 Закона граждане в связи с обучением имеют право на отсрочку от прохождения альтернативной гражданской службы в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ.

Гражданам, которые в период обучения в образовательном учреждении были направлены для прохождения альтернативной гражданской службы, Законом предоставлено право по окончании этой службы быть зачисленными для продолжения обучения в то же образовательное учреждение и на тот же курс, где они обучались ранее.

В отличие от военнослужащих по призыву, являющихся субъектами аналогичной льготы, граждане, прошедшие альтернативную гражданскую службу, имеют право восстановиться в образовательном учреждении независимо от его типа и вида, его организационно – правовых форм и подчиненности;

- имеют право на обучение во внеурочное время в образовательных учреждениях.

Оказывая содействие гражданам, находящимся на альтернативной гражданской службе, в получении образования, Закон предоставляет им право на обучение в свободное от работы время.

При этом обучение во внерабочее время допускается во всех типах и видах образовательных учреждений, которые осуществляют образовательный процесс по двум формам обучения: заочной или очно-заочной (вечерней).

В целях продолжения начатого до службы обучения указанные граждане при необходимости могут перевестись в другое учебное заведение, реализующее учебные программы по очно-заочной (вечерней) форме.

Исключением для находящихся на указанной службе граждан является невозможность установления им сокращенного рабочего времени (рабочей недели).

Независимо от вида образовательного учреждения, в котором обучается работник в период прохождения альтернативной гражданской службы, ему с учетом требований могут быть предоставлены следующие гарантии:

а) оплата проезда к месту нахождения (и обратно) заочного образовательного учреждения среднего и высшего профессионального образования (ст.ст.173, 174 ТК РФ);

б) отпуска - дополнительные оплачиваемые учебные отпуска в период обучения во всех видах образовательных учреждений (ст.ст.173-176 ТК РФ).

Диапазон продолжительности учебных отпусков, составляет от 9 календарных дней до 4 месяцев.

В частности, работникам, успешно обучающимся в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях независимо от их организационно-правовых форм, работодатель устанавливает дополнительные отпуска с сохранением среднего заработка для сдачи выпускных экзаменов в IX классе - 9 календарных дней, в XI (XII) классе - 22 календарных дня.

Для работников, успешно обучающихся в образовательных учреждениях начального профессионального образования, дополнительные оплачиваемые учебные отпуска для сдачи экзаменов предоставляются продолжительностью 30 календарных дней в течение каждого года обучения.

Работникам, обучающимся в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию и независимо от их организационно-правовой формы во время прохождения альтернативной гражданской службы могут быть предоставлены следующие гарантии:

а) оплачиваемые учебные отпуска: на каждом курсе обучения по заочной, очно-заочной (вечерней) формам на период прохождения промежуточной аттестации, продолжительностью в зависимости от типа образовательного учреждения и сроков освоения основных образовательных программ; на период сдачи итоговых государственных экзаменов, а также на период подготовки и защиты выпускной квалификационной (дипломной) работы со сдачей итоговых государственных экзаменов;

б) оплата проезда за счет работодателя один раз в учебном году к месту нахождения заочного образовательного учреждения и обратно.

Работники, совмещающие работу с обучением на заочных отделениях (факультетах) образовательных учреждений среднего профессионального образования, имеют право на оплату такого проезда в оба конца в размере 50 процентов стоимости проезда.

Подобная льгота по оплате проезда должна предоставляться работодателями и работникам, обучающимся в образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Однако оплата проезда им компенсируется в размере 100 процентов его стоимости.

В период прохождения альтернативной гражданской службы работники вправе обучаться в образовательных учреждениях высшего профессионального образования по заочной или очно-заочной формам обучения и по учебным программам послевузовского профессионального образования;

- права бесплатного проезда на всех видах городского и муниципального транспорта, за исключением такси, и иное материальное обеспечение гражданина, проходящего альтернативную службу, осуществляется в соответствии с положением об организации и о порядке прохождения альтернативной службы.

Работники, которым военная служба по призыву заменена на альтернативную гражданскую службу, имеют право на возмещение расходов, связанных с их перевозкой железнодорожным, воздушным, водным, автомобильным транспортом к месту прохождения альтернативной гражданской службы, в связи с их переводом на новое место альтернативной гражданской службы, к месту жительства при использовании очередного ежегодного оплачиваемого отпуска и обратно, а также к месту жительства при увольнении с альтернативной гражданской службы.

Постановлением Совета Министров СССР "О гарантиях и компенсациях при переезде на работу в другую местность" от 15 июля 1981 г. № 677 (с последующими изменениями) установлено, что при переводе работников на другую работу, когда это связано с переездом в другую местность, предоставляются следующие гарантии:

а) оплачивается стоимость проезда работника, кроме случаев, когда работодатель предоставляет соответствующие средства передвижения;

б) выплачиваются работнику за каждый день нахождения в пути суточные;

в) выплачивается единовременное пособие на работника в размере его месячного должностного оклада (тарифной ставки) по новому месту работы;

д) выплачивается работнику заработная плата исходя из должностного оклада (тарифной ставки) по новому месту работы за дни сбора в дорогу и устройства на новом месте жительства, но не более 6 дней, а также за время нахождения в пути¹⁾.

Возмещение расходов, связанных с бесплатным проездом, производится либо за счет федерального бюджета, либо за счет средств работодателя.

Черданцев В.Г., имеющим основное общее образование, прибывшим для прохождения альтернативной гражданской службы по направлению Красногвардейского райвоенкомата Республики Адыгея, 6 декабря 2004г. заключен срочный трудовой договор на 42 месяца. В соответствии с трудовым договором он был принят на работу в качестве сторожа. В настоящее время работает водителем, заработная плата составляет 3000 рублей в месяц.

¹⁾ Российская Федерация. О гарантиях и компенсациях при переезде на работу в другую местность: постановление Совета Министров СССР от 15 июля 1981 г. № 677 // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1981. - № 21. - Ст. 123.

Учитывая просьбу гражданина, администрация оздоровительного комплекса в декабре 2004 г. приняла на работу его жену в качестве администратора хозяйственной службы с заработной платой 2000 рублей в месяц. Для совместного проживания в корпусе для отдыхающих на территории оздоровительного комплекса им предоставлена жилая комната площадью 12 квадратных метров. В связи с этим молодой семье не приходится оплачивать ежедневный проезд до места работы и обратно;

- предоставление специальной одежды, специальной обувью, другими средствами индивидуальной защиты и иное материальное обеспечение граждан.

Нормы по охране труда, осуществляемого в неблагоприятных условиях, весьма многообразны и предусматривают следующие обязанности работодателей в области охраны труда:

1) бесплатное обеспечение работников сертифицированными специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты (ст. 221 ТК РФ), т.е. такими техническими средствами, которые используются для предотвращения или уменьшения воздействия на работников вредных и (или) опасных производственных факторов, а также для защиты от загрязнения;

2) бесплатную выдачу работникам по установленным нормам на работах с особо вредными условиями труда лечебно – профилактического питания (ст. 222 ТК РФ);

3) бесплатную выдачу работникам молока и иных равноценных пищевых продуктов (ст. 222 ТК РФ);

4) бесплатную выдачу работникам мыла, других смывающих и обезвреживающих средств на работах, связанных с загрязнением (ст. 221 ТК РФ);

5) проведение за счет средств работодателя медицинских осмотров (обследований) некоторых категорий работников для определения их пригодности к поручаемой работе, в целях предупреждения у них профессиональных заболеваний, охраны здоровья населения и профилактики возникновения и распространения заболеваний (ст. 213 ТК РФ);

б) снабжение работников горячих цехов и участков газированной соленой водой (ст. 223 ТК РФ);

7) перевод на более легкую работу работников, нуждающихся по состоянию здоровья в предоставлении такой работы, по медицинскому заключению и с их согласия, временно или без ограничения срока (ст. 72 ТК РФ);

8) предоставление работникам других льгот и компенсаций за труд в неблагоприятных условиях;

- обязательное государственное социальное страхование, а также государственное пенсионное обеспечение по инвалидности.

Установлены следующие виды обеспечения по страхованию:

1) пособие по временной нетрудоспособности, назначаемое в связи со страховым случаем и выплачиваемое за счет средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

2) страховые выплаты. Застрахованному ежемесячные страховые выплаты производятся в течение всего периода стойкой утраты им профессиональной трудоспособности, а в случае его смерти они причитаются лицам, имеющим право на их получение;

3) оплата дополнительных расходов, связанных с повреждением здоровья застрахованного, на его медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию, включая расходы на:

а) дополнительную медицинскую помощь, в том числе на дополнительное питание и приобретение лекарств;

б) посторонний уход за застрахованным, в том числе осуществляемый членами его семьи;

в) санаторно-курортное лечение, включая оплату отпуска на весь период лечения и проезда к месту лечения и обратно, стоимость проезда застрахованного, а в необходимых случаях также стоимость проезда сопровождающего его лица к месту лечения и обратно, их проживание и питание;

г) протезирование, а также обеспечение приспособлениями, необходимыми застрахованному для трудовой деятельности и в быту;

д) обеспечение социальными транспортными средствами, их текущий и капитальный ремонт и оплату расходов на горюче-смазочные материалы;

е) профессиональное обучение (переобучение).

Законом (ст. 15) установлены следующие периоды назначения и осуществления страховых выплат:

1) застрахованному лицу:

а) единовременная страховая выплата назначается и выплачивается единовременно;

б) ежемесячные страховые выплаты назначаются и выплачиваются за весь период утраты им профессиональной трудоспособности, исключая период выплаты ему пособия по временной нетрудоспособности;

2) иным лицам, имеющим право на обеспечение по страхованию, все страховые выплаты назначаются со дня смерти застрахованного, но не ранее приобретения права на них и выплачиваются:

а) единовременная страховая выплата - единовременно равными долями супругу умершего застрахованного и иным лицам, имевшим на день его смерти право на ее получение;

б) ежемесячные страховые выплаты назначаются и выплачиваются: несовершеннолетним - до достижения ими возраста 18 лет; учащимся старше 18 лет - до окончания обучения в очных образовательных учреждениях, но не более чем до 23 лет; женщинам и мужчинам, достигшим возраста соответственно 55 и 60 лет, - пожизненно; инвалидам - на срок инвалидности; одному из родителей, супругу либо другому члену семьи, неработающему и занятому уходом за находившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями, сестрами, - до достижения иждивенцами возраста 14 лет или официального признания их после достижения этого возраста лицами, не нуждающимися в постороннем уходе, либо до восстановления трудоспособности лиц, осуществляющих такой уход.

В случае если медико-социальной экспертизой работнику, проходящему альтернативную гражданскую службу, установлена инвалидность, в установленном порядке ему назначается пенсия по инвалидности.

Пенсии по инвалидности являются ежемесячными денежными выплатами, назначаемыми гражданам, которые имеют стойкое нарушение функций организма, как при наличии у них необходимого трудового (страхового) стажа, так и без него.

Для установления инвалидности граждане направляются на медико-социальную экспертизу учреждением здравоохранения (поликлиникой, больницей и т.п.) или органом социальной защиты населения.

В зависимости от степени нарушения функций организма и ограничения жизнедеятельности совершеннолетним лицам устанавливается инвалидность I, II и III группы.

7 Лекция 7 Правовое регулирование муниципальной службы

План лекции

7.1 Понятие и особенности развития муниципальной службы в Российской Федерации как правового института

7.2 Правовой статус муниципального служащего

7.3 Зарубежный опыт организации муниципальной службы

7.1 Понятие и особенности развития муниципальной службы в Российской Федерации как правового института

«Муниципальная служба» является одним из важных понятий в науке муниципального права, отражающим характерные черты российской муниципальной практики.

Данная категория отличается многоцелевой функционально-направленной деятельностью, сфера действия которой охватывает исполнение полномочий органами местного самоуправления.

В теории муниципального права осмысление института муниципальной службы осуществляется посредством анализа признаков гражданского общества, государственного и муниципального управления, одним из механизмов, реализации которого является муниципальная служба.

Так, Г. А. Наквасина, выделяет следующие признаки гражданского общества, способствующие пониманию института муниципальной службы, а именно:

а) гражданский характер деятельности общественных объединений, напрямую и непосредственно учитывающих социальный заказ;

б) деятельность гражданских ассоциаций в общеправовых рамках государства и собственно нормативного регулирования¹⁾.

Данные признаки стали проявлять себя с конца 80-х - начала 90 гг.. XX в. благодаря таким законодательным актам как:

- Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990г.²⁾, провозгласившей равные права всех граждан и различных форм их самоорганизации на участие в управлении государственными и общественными делами;

- закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»³⁾, закрепил в ст.1 понятие местного (территориальное) самоуправления в Российской Федерации – как системы организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе Российской Федерации, и указал в ст.2 ,что в качестве формы осуществления местного самоуправления населением могут быть выбраны соответствующие

¹⁾ Наквасина, Г. А. Муниципальная служба в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Г. А. Наквасина. - М., 2001. - С.14.

²⁾ Российская Федерация. Законы. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : [декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1] // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1990. - № 2. - Ст. 22.

³⁾ Российская Федерация. Законы. О местном самоуправлении в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 6 июля 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 29. – Ст. 1010.

органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения;

- Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г.¹⁾, в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а в ст. 32 установила, что граждане могут избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и имеют право участвовать в управлении государством.

Наличие местного самоуправления является необходимым элементом гражданского общества и государства, в свою очередь благополучное существование российского общества является целью как государственного, так и местного управления. Взаимосвязь и взаимообусловленность этих процессов определяет сложности в их изучении.

При изучении вопросов государственного и муниципального управления, как отмечают О. М. Рой, имеет важное значение то, что разделение власти на государственную и муниципальную необходимо учитывать глубокое внутреннее различие между публичной и социальной (общественной) властями.

Если атрибутами публичной власти является верховенство в решении вопросов государственного значения, возможность применения санкционных возможностей, то с особенностями социальной власти можно отнести ее направление «снизу-вверх», будучи призванным, адаптировать местный территориальный интерес к государственному.

Смысл этой адаптации состоит в обустройстве среды непосредственного обитания человека, удовлетворении его первоочередных потребностей и налаживании межхозяйственных связей между территориями. Все это составляет суть муниципального интереса, способствующего кристаллизации

¹⁾ Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Маркетинг, 2001. – С. 3.

фундаментальных институтов гражданского общества и служащего отправной точкой в организации местного самоуправления¹⁾.

Важность систематических исследований структур и механизмов государственного и муниципального управления для создания эффективно действующей всей службы и муниципальной службы в частности, отмечают в своих работах Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков, а так же ряд других авторов²⁾, указывая на необходимость комплексных (социологических, политологических, управленческих и правовых) исследований муниципальной службы.

Негативные тенденции преемственности советских и постсоветских управленческих кадров с их представлениями о службе «по-советски», что отмечается А. А. Жабревым и М. Х. Факуршиным³⁾, так же являются основанием для выделения отдельно управленческого и правового подходов в управлении муниципальной службой.

Таким образом, муниципальное управление есть процесс регулирования отношений на местном уровне по всем направлениям жизнедеятельности муниципального образования, и является одним из направлений изучения муниципальной службы в системе общественных связей.

¹⁾ Рой, О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. - СПб.: Питер, 2004. – С. 14.

²⁾ Зинченко, Г. П. История, предмет и программа социологии государственной и муниципальной службы / Г.П. Зинченко // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 30; Игнатов, В. Г. Политико-административная элита регионов: методология и методика исследования / В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 56; Зинченко, Г. П. Социокультурные основания государственной и муниципальной службы / Г. П. Зинченко, Л. В. Константинова // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 6; Цейтлин, Р. С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: учебное пособие / Р. С. Цейтлин, С. А. Сергеев. – М.: Омега-Л, 2003. – С. 82.

³⁾ Жабреев, А. А. Современный российский чиновник (наброски к социологическому портрету) / А. А. Жабреев // Сицис. - 1996. - № 2. - С. 48-50; Фрукшин, М. Х. Политическая элита в Татарстане: вызовы времени или трудности адаптации / М. Х. Фрукшин // Полис. – 1994. - № 5-6. - С. 139-151.

Итак, муниципальная служба является неотъемлемой частью муниципального управления, развивающегося в соответствии с этапами развития гражданского общества и государства.

Многогранность такого явления как муниципальная служба предполагает неоднозначные подходы в ее понимании, которые можно подразделить на доктринальные и нормативные. В доктрине понимание муниципальной службы рассматривается в широком смысле как - есть социальнозначимая, общественно-полезная деятельность на успешное функционирование и развитие муниципального образования¹⁾ или как комплексный правовой институт- совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зачислением на муниципальную должность, прохождением или отставкой²⁾. Последнее из указанных определений муниципальной службы в широком смысле на наш взгляд является более приемлемым в рамках правового исследования, поскольку определяет муниципальную службу с правовой, а не с управленческой точки зрения. В узком или субъективном смысле муниципальную службу можно рассматривать как деятельность специального субъекта в рамках нормативного определения муниципальной службы.

Рассмотрим более подробно составляющие широкого и узкого определения муниципальной службы, высказанные в теории и практике правовой науки.

Е. С. Шугрина и Г. Н. Чеботарев,³⁾ анализируя комплексный характер института муниципальной службы и его понимание в широком смысле отмечают, что нормы последнего регулируют процесс подготовки к замещению муниципальной должности, порядок прохождения муниципальной службы,

¹⁾ Зинченко, Г. П. Социокультурные основания государственной и муниципальной службы / Г. П. Зинченко, Л. В. Константинова // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 6.

²⁾ Шугрина, Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / Е. С. Шугрина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - С. 197; Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. - М.: Юристь, 2005. - С. 154-155.

³⁾ Шугрина, Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / Е. С. Шугрина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - С. 197.; Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. - М.: Юристь, 2005. - С.154-155.

управления службой, вопросы изменения, прекращения муниципально-служебных отношений, а так же ответственности на муниципальной службе. Как комплексный институт- институт муниципальной службы включает по мимо специальных норм о муниципальной службе, нормы трудового, финансового и других отраслей права.

Наиболее полной является система признаков, приведенная для муниципальной службы Ю. Н. Стариловым:

- это особый вид публичной службы, т.е. в органах местной публичной власти;
- это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);
- муниципальные служащие – это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;
- это деятельность по исполнению полномочий этих органов, то есть деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;
- это деятельность муниципальных служащих и выборных должностных лиц¹⁾.

Данный перечень признаков характеризует широкое понимание муниципальной службы.

Перечень признаков муниципальной службы дающих нам представление о муниципальной службе в узком понимании данного правового явления отражается в науке административного и муниципального права²⁾. Авторы анализируют нормативное определение муниципальной службы, в общем и целом выделяют следующие черты муниципальной службы:

- профессиональная основа деятельности на муниципальной службе;

¹⁾ Старилов, Ю. Н. Служебное право: учебник / Ю. Н. Старилов. - М.: БЕК, 1996. – С.147.

²⁾ Немчинов, А. А. Муниципальная служба: справочное пособие / А. А. Немчинов, А. М. Володин. - М.: Дело и сервис, 2002. – С.7-11; Выдрин, И. В. Муниципальное право России: учебник / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Норма, 2001. – С. 198.; Габричидзе, Б. Н. Служебное право: учебник для юридических вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. - М.: Издательская торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. – С. 91; Замотаев, А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А. А. Замотаев. - М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. - С. 72; Наквасина, Г. А. Муниципальная служба в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Г. А. Наквасина. - М., 2001. - С. 17-18. Постовой, Н. В. Муниципальное право России: учебник / Н. В. Постовой. - М.: Юриспруденция, 2000. - С. 240-241.

- это деятельность на постоянной основе;
- замещение муниципальной должности, не являющейся выборной;
- деятельность по обеспечению реализации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- деятельность в органах местного самоуправления.

Можно отметить особую точку зрения В. М. Манохина в оценке понятия муниципальной службы. Автор признает, что муниципальная служба несет на себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому ее виду в отдельности¹⁾.

К сожалению, в юридической науке муниципальной службе по сравнению с государственной уделяется второстепенное значение, что еще раз доказал Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года являющийся почти полной копией Федерального Закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Очевидно, причины такого положения кроются в приоритетности задач, стоящих перед государственной службой. Кроме того, муниципальное право, правовым институтом которого является муниципальная служба, является одной из новейших отраслей российского права. Поэтому муниципальная служба в той же мере, что и другие категории муниципального права — местный референдум, муниципальные выборы, статус представительного и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, публично-правовые интересы местного сообщества — нуждаются в самостоятельном комплексном исследовании²⁾.

На наш взгляд, в качестве ключевых особенностей муниципальной службы можно выделить:

1) организационная обособленность. Если государственная служба осуществляется в государственных органах, то муниципальная служба в органах местного самоуправления;

¹⁾ Манохин, В. М. Указ соч. – С. 19.

²⁾ Комкова, Г. П. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий / Г. П. Комкова, О. В. Шудра, В. Н. Южаков // Правоведение. - 2000. - № 5. - С. 35.

2) уровень территориально-управленческой организации. Муниципальная служба, является способом реализации муниципального управления территорий муниципального образования, что отражено в ст.1 Федерального Закона от 28 августа 1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нормы которой определяют муниципальную службу как деятельность по исполнению полномочий органов местного самоуправления; трехуровневая система правового регулирования. В соответствии с п. «н» ст.72 Конституции Российской Федерации вопросы муниципальной службы рассматриваются как предмет совместного ведения федерального центра и субъектов Российской Федерации. Подобная норма закрепляется и в ст.42 Федерального Закона от 6 октября 2003г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹⁾, однако в новом законе о местном самоуправлении предусматривается несколько иной подход. В частности, в соответствии с новым законом из обязательных положений устава исключаются вопросы условий и порядка организации муниципальной службы, теперь эти вопросы будут в своей основе регулироваться федеральным и региональным законодательством. В локальных нормативных актах будут устанавливаться дополнительные гарантии для муниципальных служащих, что не исключает указанные акты из правового регулирования муниципальной службы.

По мнению ряда ученых, в правовом аспекте муниципальная служба представляет особый правовой институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения²⁾.

Данные особенности устанавливают совокупность признаков трудовой деятельности граждан, при наличии которых она подлежит отнесению к муниципальной службе.

¹⁾ Данная статья вступает в силу с 1 января 2009 года.

²⁾ Якушев, В. С. О понятии правового института / В. С. Якушев // Правоведение. - 1970. - № 6. - С. 66.

Во-первых, это работа осуществляется исключительно в учреждениях, обладающих статусом органов местного самоуправления. Во-вторых, для нее требуется соответствующая, заранее установленная квалификация. В-третьих, это деятельность ведется на постоянной основе, то есть предусматривает наличие долговременных устойчивых взаимоотношений муниципального служащего с органом местного самоуправления как с работодателем. В-четвертых, она связана с исполнением полномочий органов местного самоуправления, определенных уставом муниципального образования, а в отсутствие такового — иным нормативным актом, регулирующим данный вопрос¹⁾. Таким образом, в данном случае встает вопрос о разграничении трудовых отношений и муниципально-служебных отношений. Касаясь данного разграничения, В. М. Манохин отмечает, что: «нормы трудового права регулируют те служебные отношения, которые не затрагивают самой служебной деятельности, а складываются в связи со служебной деятельностью, т.е. отношения, складывающиеся, не в процессе труда служащего, а по поводу этого труда... Трудовое законодательство регулирует те отношения, которые обеспечивают служащему выполнение его должностных полномочий...»²⁾. Можно сделать вывод, что в служебных правоотношениях работодателем является государство или органы местного самоуправления в лице органов и учреждений, предназначенных не для достижения каких-то собственных целей в виде самообеспечения для работника и саморазвития для предприятия, как, например, в трудовых правоотношениях, а для реализации функций государства как в случае с муниципальными служащими органов местного самоуправления.

Таким образом, существенные отличия в субъектном составе правоотношений, различия в целях деятельности позволяют нам отделить трудовые отношения и муниципально-служебные отношения как отношения не по поводу непосредственно труда, а по содержанию трудовой деятельности.

¹⁾ Замотаев, А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А. А. Замотаев. - М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. - С. 72.

²⁾ Манохин, В. М. Нужны основы законодательства о службе РФ / В. М. Манохин // Государство и право. - 1997. - № 9. - С. 9.

Учитывая опыт развития законодательства в закреплении целей, задач и функций муниципальной службы можно отметить, что главной целью муниципальной службы является практическое осуществление функций органов местного самоуправления и решение насущных задач местного населения для обеспечения удовлетворения его законных интересов, запросов и потребностей.

Задачи муниципальной службы можно условно разделить на задачи в широком смысле этого слова, что будет соответствовать определению муниципальной службы в широком смысле, и в более конкретном, узком смысле, что соответствует определению муниципальной службы, которое мы взяли за основу исследования. Рассматривая задачи муниципальной службы в широком спектре, необходимо отметить, что они, на наш взгляд, во многом совпадают с задачами государственной службы. Нормативным подтверждением тому является положение статьи 3 Конституции РФ, которая провозгласила, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»; общность происхождения органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющихся органами власти народа дает основание для подобных утверждений.

В частности В. М. Манохин, выделяя цели и задачи муниципальной службы, отмечает, что они в социальном аспекте схожи с задачами государственной службы: обеспечение прав и свобод человека и гражданина, исполнение Конституции Российской Федерации и законов федеральных и субъекта РФ, правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, исполнение других полномочий, возложенных на муниципальную службу. В отношении задач и целей в социальном аспекте муниципальная служба является прямым продолжением государственной службы, но не в государственно-территориальном масштабе, а на территории муниципального образования, на которой действует орган местного самоуправления, а это выдвигает перед муниципальной службой особые задачи: обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, защита прав и законных интересов самого муниципального образования, закрепленных в его уставе, защита в отношениях, прежде всего с субъектом

Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование»¹⁾.

В. А. Кобзаренко приходит к выводу о сходстве задач и функций государственной гражданской и муниципальной службы, и если для государственной службы - это защита прав и свобод человека и гражданина, реализация интересов государства и общества, обеспечение функционирования государственных органов, то для муниципальной службы – это защита прав и свобод человека и гражданина, реализация общественных интересов в пределах муниципального образования, обеспечение функционирования органов местного самоуправления»²⁾.

Высказанная позиция отражает схожесть функций государственной и муниципальной службы с указанием различий лишь в территориальном масштабе функционирования последней. На наш взгляд, данная точка зрения В. А. Кобзаренко весьма обоснована, но лишь от части поскольку, автор рассматривает лишь социальный аспект и как более приемлемую можно принять точку зрения В. М. Манохина, поскольку автор разъясняет специфику муниципальной службы в государственно - территориальном масштабе, что выдвигает особые задачи перед муниципальной службой.

Что касается задач муниципальной службы, то в научной литературе существуют различные точки зрения в определении их круга. Достаточно распространенной в науке муниципального права является позиция отраженная В. А. Баранчиковым. Автор, дает достаточно общее представление о задачах муниципальной службы выделяя в качестве основной задачи обеспечение решения всех вопросов местного значения³⁾.

¹⁾ Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование / В. М. Манохин. - М.: Юристъ, 1997. - С.244.

²⁾ Кобзаренко, В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное / В. А. Кобзаренко // Государство и право. - 2003. - № 1. - С. 22.

³⁾ Баранчиков, В. А. Муниципальное право: учебник для вузов / В. А. Баранчиков. - М.: ЮНИТИ ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 194.

Наиболее полное представление о задачах муниципальной службы предлагается А. А. Немчиновым и А. М. Володиным, выделяющие в качестве основных задач муниципальной службы:

- 1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
- 2) обеспечение реализации положений законодательства РФ;
- 3) организация оптимального, наиболее эффективного обеспечения социально-экономических и иных условий жизни населения муниципального образования исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций;
- 4) формирование условий для практического осуществления функций органов местного самоуправления;
- 5) защита прав и интересов населения и органов местного самоуправления муниципального образования;
- 6) подготовка, принятие, организация исполнения и исполнение решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- 7) оказание содействия федеральным органам государственной власти.

7.2 Правовой статус муниципального служащего

Обращаясь к опыту стран СНГ можно отметить Закон Украины от 07.06.2001 «О службе в органах местного самоуправления»¹⁾, где в ст.8 Основные обязанности муниципального служащего закреплено правило о недопущении на любое действие и бездействие противные интересам, как местного самоуправления, так и государства в целом. Представляется возможным использование данного правила при регламентации муниципальной службы в Российской Федерации в статьях закона «Об основах муниципальной службы» касающихся запретов для муниципальных служащих. В Республике Беларусь местное самоуправление как

¹⁾ О службе в органах местного самоуправления: закон Украины от 07 июня 2001 г. // Ведомости Верховной рады Украины. -2001. - № 33. - Ст.175.

такое вообще отсутствует и соответственно вопрос о правовом регулировании муниципальной службы вообще не стоит. В республике Молдова муниципальная служба так же не урегулирована нормами права, хотя Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994¹⁾ в ст.109 провозглашает, что «публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей, местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения». Данное положение предполагает наличие определенных органов исполняющих решение выборных органов публичной власти на местах, и соответственно необходима регламентация служащих этих органов.

В Грузинской Республике правовое регулирование службы осуществляется на основании Закона Грузинской Республики от 31 октября 1997 г № 1022 «О публичной службе» причем ограничения по службе выделены в отдельный Закон Грузинской Республики от 17 октября 1997 года № 982-Іс «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе»²⁾. В Республики Армения в настоящее время в рамках выполнения п. 20 Резолюции 1364 (2004) Совета Европы разработан и находится в обсуждении закон «О муниципальной службе в Республике Армения».

Хотелось бы так же отметить, ст.16 Закона Кыргызской Республики от 21 августа 2004 года N 165 «О муниципальной службе»³⁾, где четко установлен момент приобретения статуса муниципального служащего, что соответствует моменту вступления в должность муниципальной службы. Представляется возможным и необходимым в целях упорядочения регламентации правового статуса закрепление подобной нормы и в Федеральном Законе от 8 января 1998г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В Казахстане согласно ст.97

¹⁾ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. – Режим доступа: <http://concourt.am>

²⁾ О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе: закон Грузинской Республики от 17 окт. 1997 г. № 982-Іс. - Режим доступа: www.adviser.kg/base-sng/show.fwx?Regnom=5242.

³⁾ О муниципальной службе: закон Кыргызской Республики от 21 авг. 2004 г. № 165. - Режим доступа: <http://www.citykr.kg/?id=44&full=40>.

Конституции Республики Казахстан от 23 июля 1999г.¹⁾ «местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан», и соответственно служба в местных органах власти входит в систему государственной службы и регулируется Законом Республики Казахстан от 23.07.1999 N 453 «О государственной службе»²⁾, что не совсем соответствует современным тенденциям в демократизации системы управления. В Республике Таджикистан так же нет отдельного закона о муниципальной службе, по причине того, что местная исполнительная власть является частью исполнительной ветви власти, а относительную самостоятельность имеют только представительные органы власти, частично правовое регулирование вопросов организации службы в местных органах власти закреплены в Законе Республики Таджикистан от 01.12.94 № 1094 «Об органах местного самоуправления в поселке и селе»³⁾; нет законов о муниципальной службе в республике Узбекистан местное самоуправление как отдельная власть не существует, согласно гл.21 Конституции Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г.⁴⁾ называется «Основы государственной власти на местах» т.е. представительная и исполнительная власть на местах является продолжением исполнительной власти. Подтверждением этому служит ст.102 Конституции Республики Узбекистан «Хоким области и города Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом Республики Узбекистан и утверждается соответствующим Кенгашем народных депутатов.

Хокимы районов и городов назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующей области и утверждаются соответствующим Кенгашем народных депутатов...».

¹⁾ Конституция Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. - Режим доступа: <http://www.parlam.kz/Constitution.asp?ln>.

²⁾ О государственной службе: закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453. - Режим доступа: <http://www.transparencykazakhstan.org/laws/ss.html>.

³⁾ Об органах местного самоуправления в поселке и селе: закон Республики Таджикистан от 01 дек. 1994 г. № 1094. - Режим доступа: www.advise.kg/base-sng/show.fwx?Regnom=6727.

⁴⁾ Конституции Республики Узбекистан от 8 дек. 1992 г. - Режим доступа: www.gov.uz/ru/section.scm?sectionId=4926&contentId=5011.

При рассмотрении правового статуса муниципального служащего следует учитывать не только выводы теории государства и права и муниципального права, но и науки административного, трудового права.

Как известно, в основе понимания правового статуса служащих положены уже известные научные данные.

Понятие «статус», «положение», «состояние» и другие подобные им категории, обозначают место субъекта в том или ином поле общения. Так, например, в справочных изданиях статус (от лат. - status) - это правовое положение (совокупность прав и обязанностей) физических или юридических лиц¹⁾.

При этом, как отмечает Л. Д. Воеводин, данные термины чаще всего понимаются как синонимы²⁾.

Правовой статус (от дат. — состояние, положение) трактуется, например, в «Большой Советской Энциклопедии» как правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей) гражданина либо юридического лица³⁾. Те же определения понятия «правовой статус» даются и в современных юридических энциклопедических изданиях и монографической литературе, что является общепризнанным в юридической науке. В «Юридическом энциклопедическом словаре» статус определяется как правовое положение гражданина или юридического лица⁴⁾.

Еще одной характерной чертой категории правовой статус личности является ее отождествление с институтом прав и свобод. К примеру, Е. А. Лукашева определяет правовой статус человека и гражданина через отражение его структуры, а именно, как систему прав и обязанностей, законодательно закрепляемых в конституциях и иных нормативно-юридических актах⁵⁾.

¹⁾ Популярный энциклопедический словарь. - М.: Большая российская энциклопедия, 2002. – - С.1261.

²⁾ Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. - М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С.12.

³⁾ БСЭ / гл. ред. А. М. Прохоров. - М.: Советская энциклопедия, 1976. - Т 24. - С. 461.

⁴⁾ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. - М.: Советская энциклопедия, 1987. – С. 454.

⁵⁾ Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА- М., 1999. – С. 91.

Е. А. Лукашева поддерживает позицию Н. В. Витрука и В. А. Кучинского, которые еще ранее высказали суждение, что правовой статус личности и правовое положение личности не взаимозаменяемыми понятиями.

Как предлагали Н. В. Витрук и В. А. Кучинский, следует ограничить понятие правовой статус личности его правами, свободами и обязанностями, что позволяет четко выделить его структуру, а с другой - включить предстатусные и послестатусные элементы в понятие «правовое положение личности»¹⁾.

В. В. Лазарев определяет «правовой статус» как понятие включающее общие для всех физических лиц права, свободы, обязанности, предусмотренные нормами международного права и Конституции Российской Федерации²⁾.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, отождествляют правовой статус с правовым положением, как совокупность прав, свобод и обязанностей, которыми наделяется личность как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.

Все приведенные определения в качестве ведущей идеи выносят то, что определяющим для правового статуса личности является наличие определенных прав, свобод и обязанностей, отражающих связи личности с обществом и государством.

Для нас важно то, что все элементы правового статуса личности образуют совокупность элементов, которые в своем неразрывном единстве одновременно характеризует и его структуру.

С учетом рассмотренных подходов к характеристике понятия правового статуса личности, рассмотрим понятие правового статуса муниципального служащего в правовой науке. И здесь представляется необходимым отметить, что к проблемы правового установления статуса служащего обращались не только представители науки муниципального права.

¹⁾ Витрук, Н. В. Основы теории положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. - М.: Наука, 1979. - С. 27 - 28; Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - С.10-12.

²⁾ Общая теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. В. Лазарева. - М.: Юристъ, 2001. - С. 152-153.

Среди ученых административистов, следует отметить точку зрения В. М. Манохина, выделяющего в качестве элементов правового статуса государственного служащего полномочия, характеризующие положение служащего в связи с замещением должности в госаппарате: задачи по должности, основные функции служащего, соответствующие им права и обязанности, правовые формы деятельности служащего, порядок взаимоотношений по должности¹⁾. А. Н. Костюков выделяет следующие факторы, характеризующие правовое положение должностного лица: правосубъектность, задачи по должности, основные функции, права и обязанности, гарантии, правовые формы деятельности, порядок взаимоотношений по должности, ответственность²⁾.

Таким образом, опыт науки административного права интересен тем, что в ней акцентируется внимание на статусе государственного служащего, что позволяет отделить последних от муниципальных служащих.

Во-первых, служащие муниципальной службы, исходя из конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, выполнении своих полномочий в пределах своей компетенции независимо от воздействия органов государства.

Во-вторых, муниципальные служащие призваны выполнять как функции по удовлетворению публично-правовых интересов местного сообщества, так же задачи органов власти субъекта Федерации, а также задачи, имеющие федеральное значение.

В-третьих, в отличие от государственного служащего результат деятельности муниципального служащего всегда конкретны, осязаемы для местного населения³⁾.

Таким образом, различия в содержании понятий государственного и муниципального служащего определяет различия в статусе.

¹⁾ Манохин, В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. - М.: Юрид. лит., 1966. - С. 97-99.

²⁾ Костюков, А. Н. Должностное лицо - административно-правовой статус / А. Н. Костюков // Правоведение. - 1987. - № 2. - С. 21.

³⁾ Комкова, Г. П. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий / Г. П. Комкова, О. В. Шудра, В. Н. Южаков // Правоведение. - 2000. - № 5. - С. 35-36.

К проблемам правового статуса муниципальных служащих, так же обращается наука трудового права. В частности, О. В. Смирнов относит к элементам правового статуса служащего трудовую правосубъектность, их основные (статутные) трудовые права и обязанности, гарантии этих прав и ответственности за невыполнение обязанностей¹⁾. Л. А. Сергиенко включает в правовой статус работника его права, обязанности и ответственность, обусловленные занимаемой должностью²⁾.

Что касается науки муниципального права, то в ней уже сложилось определение муниципального служащего, причем эти дефиниции базируются:

1) на теоретических разработках по статуса личности и правовому статусу личности, где права и обязанности есть неоспоримые элементы любого правового статуса и присутствую в определениях как правового статуса личности данных А. В. Малько, Е. А. Лукашевой В. В. Лазаревым, Е. И. Козловой и О. Е. Кутафиным;

2) на административно-правовом понимании статуса государственного служащего. Приведем определение административно-правового статуса государственного служащего в Российской Федерации, данного О. М. Хотюшенко. Административно-правовой статус, по мнению автора, представляет собой - систему предоставленных государственным служащим прав и возложения на них обязанностей в сфере государственного управления³⁾;

3) на схожести правового статуса муниципального и государственного служащего.

В. А. Кобзаренко дает следующее определение статуса государственных и муниципальных служащих, по мнению автора, правовой статус государственных и муниципальных служащих есть - определенная нормами права совокупность следующих правоустанавливающих элементов - прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограничений, ответственности, выражающая

¹⁾ Смирнов, О. В. О правовом статусе рабочих и служащих / О. В. Смирнов // Советское государство и право. -1974. - № 3. - С.43.

²⁾ Сергиенко, Л. А. Правовая регламентация управленческого труда / Л. А. Сергиенко. - М.: Наука, 1984. - С. 42.

³⁾ Хотюшенко, О. М. Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / О. М. Хотюшенко. - М., 1999. - С.32-33.

установленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, являющихся гражданами РФ, исполняющих должностные обязанности в области государственно- или муниципально-служебных отношений¹⁾.

Однако, при всей схожести государственной и муниципальной службы у муниципальной службы есть своя специфика, проявляющаяся через ее цели, задачи и функции, основой которых является решение задач местного значения, что предполагает специфику правового статуса муниципальных служащих, как субъектов муниципальной службы, исполняющих данные полномочия, которые в свою очередь проявляются через права и обязанности муниципального служащего. Все это свидетельствует о необходимости изучения правового статуса муниципального служащего. Началом, к которому является определение такого явления как правовой статус муниципального служащего.

Статус муниципального служащего можно определить как систему законодательно закрепленных прав и обязанностей в сфере реализации целей и задач муниципальной службы.

Анализ проблемы правового статуса дает основание полагать, что содержание правового статуса муниципального служащего определяется правами и обязанностями. Данные элементы, являясь основой правового статуса муниципальных служащих, выражают общность данного статуса со статусами других субъектов. Так, например, со статусом государственного служащего в основе которого так же лежат права и обязанности только государственного служащего. В данном аспекте проявляется сходство государственной и муниципальной службы в рамках того, что и первая и вторая, реализуют управленческую деятельность, конечной целью которой является благо граждан Российской Федерации.

Остальные элементы, упоминающиеся в юридической литературе (правоограничения, ответственность, законные интересы и т.д.), вряд ли целесообразно включать в структуру правового статуса муниципального служащего, так как они являются производной, обобщающей характеристикой уже названных

¹⁾ Кобзаренко, В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное / В. А. Кобзаренко // Государство и право. - 2003. - № 1. - С. 14.

компонентов или не оказывают заметного воздействия на правовой статус муниципального служащего.

В рассмотрении вопроса важное место занимает вопрос о том, считать ли гарантии элементом правового статуса муниципальных служащих, поскольку государством гарантируется осуществление прав и обязанностей субъектом данной деятельности. Представляется, что ключевым в данной формулировке является слово «осуществление» поскольку если бы права и обязанности не нуждались, в реализации, то необходимость гарантий так таковых отпала бы. Поэтому, гарантии на наш взгляд, являются элементом механизма правовой реализации статуса муниципальных служащих.

При анализе правового положения муниципальных служащих представляется возможным выделить такую категорию, как категория «юридическая структура статуса». В литературе уже использовалось такое понятие как, «юридический состав статуса», которая как завершенное понятие характеризовала сочетание элементов правового статуса как единого целого.

Существительное «состав» — совокупность частей, предметов, образующих какое-либо сложное целое; совокупность каких-либо элементов, входящих в качестве образующих частей в какое-либо соединение и т.д., а прилагательное «составной» — составленный из нескольких частей, входящий как часть в состав чего-либо¹⁾. Понятие «структура» более сложное и оно имеет значение философской категории. Оно определяется - как совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях; организация содержания; выражает лишь то, что остается устойчивым, относительно неизменным при различных преобразованиях²⁾.

Представляется, что юридическая структура статуса, объединенная все элементы статуса муниципального служащего, будет более действенной категорией, поскольку отражает всю совокупность элементов в упорядоченном взаимодействии.

¹⁾ Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А. П. Еагеньевой. - М.: Русский язык, 1988. - Т. IV. – С. 207-208.

²⁾ Философский энциклопедический словарь. - М.: Советская энциклопедия, 1989. - С. 629.

Поэтому данная категория являясь, что несомненно, «научной абстракцией»¹⁾, есть важный критерий особенностей и полноты юридического содержания статуса муниципальных служащих..

Юридическая структура статуса муниципальных служащих складывается в следующий механизм взаимосвязанных элементов структуры: на основании гражданства помноженного на право- и дееспособность возникает возможность приобретения обязанностей, прав и как производных правоограничений, поощрений и ответственности по конкретной должности муниципальной службы, реализации которых способствуют гарантии.

Так развиваются представления о правовом статусе муниципального служащего в науке муниципального права.

Нормативное закрепление основ правового статуса было произведено Федеральным законом от 2 марта 2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации», установившим основы правового статуса муниципальных служащих.

Прежде всего, следует отметить, что определение муниципального служащего, данное в Федеральном Законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», дополняется положениями ст. 7 о том, что: «Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета»²⁾.

Таким образом, нормативно установленное определение можно использовать как для характеристики правового статуса муниципального служащего, так и муниципального должностного лица.

В соответствии со ст.2 и 7 названного закона, квалифицирующими признаками муниципального служащего являются:

¹⁾ Козбаненко, В. А. Указ. соч. - С.37.

²⁾ Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 фев. 2007 г. : одобр. Советом Федерации 21 фев. 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 10. - Ст. 1152.

- 1) гражданство Российской Федерации;
- 2) достижение 18 летнего возраста (что предполагает обладание общей правосубъектностью лица);
- 3) замещение муниципальной должности;
- 4) получение денежного вознаграждения из средств местного бюджета.

Эти формулировки дополняются на уровне субъектов Российской Федерации, например, верхним ограничением по возрасту: «граждане ...не старше 60 лет»¹⁾, или «владеющие государственным языком Российской Федерации»²⁾.

Законодательством большинства субъектов Российской Федерации установлено, что на муниципальную службу принимаются граждане, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным федеральным законом, законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Гражданство как признак муниципального служащего выбран не случайно. Связанно это с тем, что во-первых, субъект наделяемый, правовым статусом муниципального служащего выполняет обязанности по должности муниципальной власти, являющейся одной из основ конституционных основ Российской Федерации; во-вторых, гражданство традиционно рассматривается как предпосылка правообладания в любой отрасли права.

Вместе с тем Федеральный Закон не содержит положений о допуске к муниципальной службе лиц с двойным гражданством.. Формально они являются гражданами Российской Федерации и статья 6 Федерального Закона от 31 мая 2002г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гласит, что «Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом». Однако у данного предполагаемого

¹⁾ О муниципальной службе в Приморском крае: [закон Приморского края : принят Думой Приморского края 27 дек. 1996 г.] // Владивосток. – 1997. - 4 июля (№ 138). - С. 12-13.

²⁾ О муниципальной службе в Мурманской области: [закон Мурманской области от 21 ноября 1997 г.]// Мурманский Вестник. – 1997. – 10 декабря (№ 350). - С. 3.

гражданина есть обязательства и перед другим государством, а выполнение функций по муниципальной должности предполагает вхождение в государственно-властные структуры, что напрямую связано и с безопасностью страны.

Предполагается, что данный пробел можно устранить путем указания в Законе Российской Федерации «О муниципальной службе в Российской Федерации», нормы подобно закрепленной в ст.16.Федерального Закона от 7 июля 2004г «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»¹⁾, о том, что: гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае (в том числе: выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства; наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Следующее требование достижения возраста 18 лет связано с приобретением гражданами Российской Федерации общей право- и дееспособности. Законодатель вполне разумно предполагает, что обладание общей право- и дееспособностью, дает основание предполагать, что гражданин готов принять специальную правосубъектность муниципального служащего. Такой признак, как финансирование деятельности муниципальных служащих из средств местного бюджета закрепленный в ст.7., получает свою более четкую регламентацию в законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, в Республике Саха (Якутия) был принят Закон от 11 декабря 2002 года № 521-П «О денежном вознаграждении лиц, замещающих выборные муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих муниципальной службы в Республике Саха (Якутия) (с изменениями на 10 июля 2003 года)²⁾. В качестве обязательного признака муниципальной службы прописывается должность

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. : одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

²⁾ О денежном вознаграждении лиц, замещающих выборные муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих муниципальной службы в Республике Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 11 дек. 2002 г. № 521-П // Якутия. – 2003. – 06 января (№ 3). – С. 3.

замещаема на контрактной основе. Без должности нет муниципальной службы и следовательно муниципального служащего и как результата нет его правового статуса, то есть здесь отсутствует такой аспект как наличие индивидуальных особенностей личности. Здесь рассматривается структурная единица, которая может быть занята определенной личностью, а может, и нет. В данном случае прослеживается связь муниципального служащего с должностью как основанием поступления на муниципальную должность.

Таким образом, правовой статус муниципальных служащих в общем, виде характеризуется тем, что:

а) права и обязанности муниципального служащего устанавливаются, в пределах компетенции органов местного самоуправления;

б) деятельность служащих подчинена осуществлению целей задач и функций муниципальной службы;

в) служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности - правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить, продолжением прав и обязанностей являются правоограничения, ответственность, законные интересы и т.д., так как они являются производной, обобщающей характеристикой уже названных компонентов;

г) осуществление служащими служебных прав и обязанностей происходит через механизм реализации правового статуса муниципального служащего включающего гражданство, право- и дееспособность;

д) правовой статус муниципального служащего и механизм реализации правового статуса муниципального служащего включаются в юридическую структуру правового статуса муниципального служащего.

7.3 Зарубежный опыт муниципальной службы

Рассматривая опыт отдельных стран в области организации и правового регулирования муниципальной и государственной службы можно выделить ряд особенно прогрессивных черт, способствующих развитию муниципальной службы вообще и применению данного опыта в Российской Федерации. Разумеется, при этом необходимо, понимать, что одни и те же меры в разных социальных условиях не всегда дают одинаково положительный результат¹⁾.

Учитывая это замечание можно отметить, что муниципальной службе в Российской Федерации предоставляется самостоятельный статус и полномочия, которые исключают ее из системы государственной службы. К примеру, во Франции, напротив, к профессионально-трудовой деятельности госслужащих относится и муниципальная служба. Таким образом, и государственная и муниципальная служба являются лишь составной частью государственного управления. Функционирование последней (де-юре) ограничивается рамками исполнительно-распорядительной деятельности, что само по себе требует осторожного применения опыта данной страны к специфической системе муниципальной службы в Российской Федерации. Не менее важным обстоятельством ограниченного применения опыта Французской республики является ее унитарное устройство.

Обращаясь к опыту муниципальной службы и правовой регламентации статуса муниципальной службы в зарубежных странах, и Европы прежде всего, следует обратить внимание на два принципиальных положения международного документа – Европейской Хартии местного самоуправления, заключенных в ст.6, и ст.7 документа.

В ст. 6 Европейской Хартии «Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления» декларируется, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законодательством, вправе

¹⁾ Калиниченко, Л. А. Муниципальная служба: реальность и пути реформирования / Л. А. Калиниченко // Конституционное и муниципальное право. – 1999. - № 1. - С. 35-38.

самостоятельно устанавливать свои внутренние организационные структуры и соответственно устанавливают организационную основу муниципальной службы. В соответствии с положениями ст. 7 Хартии «Условия осуществления полномочий на местном уровне» статус местных выборных лиц должен не только обеспечивать свободное осуществление их мандата, но и предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждение за проделанную работу. Выборным лицам должно быть гарантировано также соответствующее социальное обеспечение. Иными словами, выполнение общественных публичных обязанностей должно соответствующим образом компенсироваться. Однако положения Европейской Хартии Местного самоуправления признаются не всеми странами. Если Россия и Германия ратифицировали в этой части хартию без оговорок, в то время, как Греция, Болгария, Австрия, Латвия, Румыния и целый ряд других, не считают себя связанными положениями п. 2 ст. 7 Хартии о надлежащей денежной компенсации выборным лицам¹⁾.

Рассмотрим более подробно опыт двух стран Европы Германии и Великобритании по вопросам организации и правовому регулированию муниципальной службы. Этот выбор не случаен, поскольку с Германией нас объединяет ратификация Европейской Хартии о местном самоуправлении, а так же федеративное устройство и характер перераспределения полномочий федерального центра, земель и органов местного самоуправления. Необходимо отметить бургомистерский тип организации муниципальной власти имеющий общие черты с организацией муниципальной власти в Российской Федерации. Великобритания интересна нам как страна, имеющая значительный опыт организации трехуровневой, а с 1972 года согласно Акта о местном управлении 1972 и двух уровневой системой местного самоуправления .

¹⁾ Основы Европейской хартии местного самоуправления: методическое пособие для высших учебных заведений / под ред. В. А. Черникова.- М.: КМО РФ, 2000. - С. 108 .

Муниципальная служба Германии¹⁾. Правовой основой формирования местного самоуправления в Германии явился Прусский Устав городов, введенный фон Штейном в 1808 г. Он предполагал развитие системы общинного самоуправления: наряду с представительным городским органом образовывался коллегиальный исполнительный орган — магистрат. Его возглавлял бургомистр, который являлся одновременно и председателем представительного органа власти. Уже в реформе барона фон Штейна прослеживалась идея устранения параллелизма в деятельности органов правительственных и органов местного самоуправления, сливающихся как бы в одну целостную организацию. Согласно Уставу органы местного самоуправления обязаны были решать местные дела не только от своего имени, но и по поручению государства. В дальнейшем магистраты были включены в систему государственного управления²⁾.

Правовой статус чиновников определяется в Германии федеральными и земельными законами, устанавливающими должностной оклад. Вопросы занятости рабочих и служащих регулируются федеральными тарифными соглашениями. Коммуны, как члены местных союзов работодателей, обязаны соблюдать эти соглашения³⁾.

Основной Закон ФРГ содержит принципиальное положение (ст. 33, абз. 4) об организации службы, в соответствии с которым осуществление властных полномочий должно производиться на постоянной основе. Из этого следует, что, как правило, осуществление публично-властных полномочий должно поручаться официальным должностным лицам, состоящим на службе в публично-правовой корпорации⁴⁾. На федеральном уровне в Германии приняты законы: «Федеральный

¹⁾ По материалам: Актуальные проблемы организации публичной власти на местах: опыт России и зарубежных стран // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2003. - № 18 (211).- С. 11.

²⁾ Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. - М.: Юристъ, 1997. - С. 52-53.

³⁾ Баранова, К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранова. - М.: Дело и Сервис, 2000. - С. 240.

⁴⁾ Местное самоуправление: сборник международных терминов из области права и управления: в 2 т. / сост. Г. Штмпфл. - Баврия: Баварская школа управления, Корпорация публичного права, Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел ФРГ, 1995. - Т. 2. - С. 11.

закон об окладах», «Федеральные основы законодательства о чиновниках» и др¹⁾. На уровне земель существуют нормативные положения о продвижении по муниципальной службе. В муниципальных образованиях основным органом, устанавливающим правила для муниципальных чиновников, является представительный орган немецкой общины.

На муниципальной службе в органах местного самоуправления Германии находятся выборные чиновники и чиновники, поступившие на службу по контракту. Причем выборные чиновники могут быть штатными профессиональными чиновниками, работающими определенный срок, или внештатными, что зависит от типа организации общины²⁾. Так, например, выборный бургомистр может быть как штатным работником, так и внештатным сотрудником. Внештатных чиновников так же называют почетными. Почетные чиновники наряду с исполнением своих публично-правовых обязанностей в соответствии с внештатной должностью могут заниматься в полном объеме другой деятельностью.

Выборные чиновники, включенные в штат на время исполнения своих полномочий, как и чиновники, принятые на службу по контракту, не могут заниматься другой деятельностью. В этом случае почетные чиновники могут получать денежную компенсацию в виде «почетного оклада». Между штатными и почетными чиновниками существуют так же различия в пенсионном обеспечении. Чиновник, временно включенный в штаты, получает государственную пенсию, также как и чиновник, пожизненно принятый на службу.

¹⁾ Актуальные проблемы организации публичной власти на местах: опыт России и зарубежных стран // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2003. - № 18 (211).- С. 106.

²⁾ Существуют четыре типа немецких общин: южногерманская; магистратная, бургомистрская, северогерманская. При южногерманской модели происходит соединение управления представительной властью и администрацией в лице бургомистра. При магистратном типе управления представительный орган выбранный населением формирует магистрат как исполнительный орган состоящий из бургомистра и почетных членов. Бургомистерский тип управления отличается тем, что избранный населением представительный орган избирает бургомистра, который возглавляет представительную корпорацию и местную администрацию, соединяя функции главы общины и главы администрации. Последний тип организации местной власти схож с организацией власти на уровне муниципалитетов в Российской Федерации.

В соответствии со ст. 19 «Положение об общинах вольного государства Бавария» «Почетная деятельность (деятельность на общественных началах)» «Положения об общинах вольного государства Бавария» граждане общины, избираемые на должности в общине, обязаны занимать эти почетные должности и посты»¹⁾. Причем, необходимо отметить, что термин «общественный», например, никак не связан с безвозмездным трудом. Под этим термином понимается деятельность, направленная не на решение частных, личных, семейных интересов, а деятельность, направленная на реализацию, защиту интересов групп населения, общественных союзов и объединений, партий и т. д.

В Германии лица занимающие выборные должности, осуществляют общественные обязанности, что понимается не как безвозмездная, «бесплатная» деятельность, а как деятельность, осуществляемая наряду с основной работой, службой на постоянной основе, направленной на удовлетворение сугубо личных, индивидуальных потребностей и интересов конкретных лиц. Гражданин может отказаться от выборной должности в оговоренных случаях: в связи с достижением возраста, некоторых профессиональных, семейных обстоятельств, состояния здоровья.

В земле Баден-Вюртемберг, согласно параграфу 16 «Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг» в число оснований отказа от общественной обязанности в этой земле также входит такое основание, как исполнение в течение десяти лет почетной обязанности в муниципальном или поселковом совете. Важно, что общинный совет принимает решение о степени важности причины, на основании которой гражданин прекращает исполнение почетных обязанностей. За необоснованный отказ от исполнения почетных обязанностей общинный совет может наложить штраф в размере 500 марок (в земле Баден-Вюртемберг – 1000 марок)²⁾.

¹⁾ Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германия. - М.: Интер Национес, 1997. – С. 80.

²⁾ Цит. по: Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) / пер. с нем. Р. Кунце. - М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. – С.54.

Приведенные выше правила распространяются на все выборные должности за исключением бургомистра. Для бургомистра применяются особые процедуры. В параграфе 15 «Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг» содержится более подробное положение об обязанности граждан работать в общине на общественных началах. К работе на общественных началах приравнивается работа на выборных должностях в муниципальном или поселковом совете, другая деятельность в общине на общественных началах, привлечение к сотрудничеству на общественных началах. Муниципальный совет поручает гражданам работу на общественных началах. В «Положении об общинах земли Баден-Вюртемберг» в отличие от «Положения об общинах земли Бавария» не используется термин «почетная должность» для обозначения выборной должности, однако, анализ его текста показывает, что определения «общественный» и «почетный» имеют одно и то же значение и употребляются в отношении выборных должностных лиц, а также лиц, привлекаемых муниципальным советом для исполнения тех или иных обязанностей, на не освобожденной основе.

Согласно статье 20 а «Положения об общинах земли Бавария» граждане, занимающие почетные должности, имеют право на соответствующее вознаграждение, устанавливаемое в уставе общины. Законодательство Земли Бавария устанавливает запрет на отказ от права на вознаграждение, данное право не подлежит и передаче другим лицам. Кроме того помимо вознаграждения, в соответствии с уставом граждане, занимающие почетную должность, получают компенсацию за исполнение своих обязанностей, – участие в заседаниях, совещаниях и других мероприятиях. Им компенсируется: понесенная и документально подтвержденная потеря в заработке, потеря времени в соответствии с установленной ставкой и др. Подобная норма содержится и в параграфе 19 «Вознаграждение за исполнение работы на общественных началах» «Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг».

В соответствии со ст. 40 «Положения об общинах земли Бавария» в общинах, насчитывающих более 10 тыс. жителей, общинный совет может избрать

профессиональных членов общинного совета¹⁾. Согласно, норме закрепленной в ст. 42 того же Положения каждой общине для обеспечения административных функций предписывается принимать на работу специально подготовленный персонал. Персонал является категорией муниципальных служащих и состоит из муниципальных чиновников, служащих и рабочих, осуществляющих свои служебные обязанности на штатной профессиональной основе. Статья 43 данного документа закрепляет компетенцию общинного совета по вопросам прохождения службы чиновниками. Так, в компетенцию общинного совета входит назначение чиновников, повышение их в должности, увольнение или перевод на другую работу, увольнение на пенсию.

Указанные Положения об общинах Баварии, и Баден-Вюртемберга в статье 49 и параграфе 18 соответственно содержат оговорки о возможных ограничениях статуса члена общинного совета связанных с личной заинтересованностью лица замещающего данную должность. Содержание статьи и параграфа сводится к следующему правилу. Член общинного совета не может участвовать в совещании и голосовании, если:

- 1) решение может принести выгоду и причинить ущерб ему самому;
- 2) его супругу, родственнику или лицам, находящимся в родстве;
- 3) физическому или юридическому лицу.

Решение о наличии или отсутствии такой заинтересованности принимает общинный совет. Решение может быть признано недействительным в случае, если оно было принято при участии члена общинного совета, имеющего личную заинтересованность в данном вопросе.

В отличие от общин коммуна, как низовые органы местного самоуправления имеют право принимать на службу чиновников, служащих и рабочих для выполнения соответствующих полномочий, повышать их в должности и увольнять. Прием сотрудников осуществляется в рамках штатного расписания (приложение к бюджетному плану) и поэтому находится в компетенции органа представительной

¹⁾ Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германия. - М.: Интер Национес, 1997. – С. 83 .

власти коммуны. Органы местного самоуправления, как правило, сами обучают чиновников и служащих. Обучение происходит в специальных учебных заведениях и во время практической работы. Кадровая политика приобретает на современном этапе приоритетное значение для местного самоуправления: в крупных городах в коммунальной администрации работают представители более чем ста профессий.

В отличие от Российской Федерации законодательством ФРГ не предусмотрено ограничений для работы выборных лиц (в Российской Федерации – это депутаты органов местного самоуправления) на освобожденной основе в представительных органах местного самоуправления. Вполне возможным представляется использовать опыт ФРГ и пересмотреть подобные ограничения в новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», что позволит более экономно использовать средства местных бюджетов и повысить эффективность работы представительных органов проверенным способом, используемым в ФРГ. Как вариант решения данной проблемы возможно введение критерия, который бы стимулировал сокращение расходов на управление и создал бы предпосылки для поиска механизмов оценки эффективности управленческих расходов и контроля за расходами на управление со стороны представительного органа. Таким критерием могла бы стать общая предельная цифра расходов на управление в соотношении с общим объемом бюджета муниципального образования органы местного самоуправления¹⁾. Однако представляется, что второй вариант, решения проблемы грамотного распределения средств муниципального образования приемлем в том случае, если установить не предельную цифру расходов, а ежегодного установления процента в соотношении с общим объемом бюджета муниципального образования. Данное предложение требует введения контрольных полномочий со стороны органов государственной власти и предполагает разработку норм правового регулирования данного вопроса, что значительно усложняет восприятия данного предложения на практике.

¹⁾ Актуальные проблемы организации публичной власти на местах: опыт России и зарубежных стран // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2003. - № 18 (211).- С. 112.

Таким образом, ряд положений о муниципальной службе в землях Германии близки по содержанию с положениями, регулирующими статус муниципальной службы и муниципальных служащих в Российской Федерации. Это в основном касается штатных муниципальных служащих. Состав же муниципальных служащих в России и Германии существенно различается. Так, например, учителя, врачи в Германии имеют статус муниципальных служащих¹⁾. Существенное же различие в принципах организации муниципальной службы в Германии и России состоит в различном понимании характера отношений, возникающих при осуществлении властных полномочий на выборных должностях.

Муниципальная служба Великобритании. На сегодняшний день муниципальная организация Великобритании отличается значительным своеобразием.

Обращаясь к опыту Великобритании, в первую очередь, необходимо отметить, что в этой стране была упразднена должность мэра как независимого должностного лица (за исключением муниципального управления Сити). Представительские функции осуществляет председатель муниципального совета, он же организует работу представительного органа, его постоянных комиссий, других форм деятельности муниципальных советников, поддерживает связь с общественностью, контролирует с помощью постоянных комиссий деятельность исполнительного муниципального аппарата, поддерживает связь с главой муниципального управления и его командой. Все они, в том числе и глава исполнительной власти, являются наемными работниками муниципального совета, составляют штаб муниципальной службы.

В Великобритании нет стандартной организации управленческих служб. Каждый местный орган вправе создавать собственную внутреннюю структуру. На практике традиционными стали такие отделы, как секретариат (или юридический отдел), отдел кадров, финансовый отдел, отдел здравоохранения и охраны окружающей среды и др.

¹⁾ Основы Европейской хартии местного самоуправления: методическое пособие для высших учебных заведений / под ред. В. А. Черникова. - М.: КМО РФ, 2000. – С.67-68.

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется совместно муниципалитетами и органами более высокого звена управления.

Формирование кадров аппарата местного управления, регулирование правового положения муниципальных чиновников охватывается понятием «муниципальная служба». Чиновники, работающие в аппарате местного органа, являются не государственными служащими, а служащими совета, который их назначил.

В советах создаются специальные комитеты по вопросам кадров, которые разрабатывают схемы классификации служащих, схемы должностных окладов, правила отбора кандидатур, рассматривают трудовые конфликты и др.

Как правило, орган местного управления имеет право назначать таких чиновников, какие ему представляются необходимыми. Однако законодательством может устанавливаться перечень чиновников, которые в обязательном порядке должны быть назначены: например, чиновник по вопросам образования, инспектор-специалист в области мер и весов и др.

Муниципальные служащие работают на контрактной основе. Условия труда и оплаты труда вырабатываются Национальным объединенным советом и другими сходными с ним органами, в состав которых входят представители органов местного управления и чиновники. Муниципалитеты вправе, но не обязаны принимать к исполнению рекомендации этих органов.

Среди категорий муниципальных служащих следует особо назвать главного администратора. Важность этой фигуры в аппарате местного совета объясняется следующим: как мы уже отмечали, практически все вопросы местной жизни предварительно или окончательно решаются в комитетах, в деятельности которых активно участвуют чиновники, занимающиеся выработкой общей политики. Множественность комитетов совета и различных отделов наряду с отсутствием единоличного или коллегиального главы исполнительного аппарата придают особую важность координации работы всех структурных подразделений местного органа. Эту функцию (наряду с другими) и осуществляет главный администратор, фактически выступая как глава аппарата чиновников.

Британский опыт привлекает своеобразными подходами к реформированию службы. Поэтому важно не только изучить чужой опыт, но и использовать эффективные формы работы, адаптировав их к нашим условиям. В этом плане вызывает интерес методика оценки исполнительской деятельности административных учреждений разработанная Рэйнером¹⁾.

Предложенная им концепция отдачи денег базируется на таких понятиях как «экономия», «действенность», «эффективность» (э д э).

Понятие «экономия» связано с инвестициями, «действенность» и «эффективность» отражают соответственно степень достижения цели и соотношение между входящими затратами и выпуском продукции

Таким образом, отдача денег = действенность×эффективность×экономия. Отдача денег увеличивает ценность выходящего ресурса по отношению к действительной стоимости входящего ресурса.

Возможно ли, применить эту формулу к деятельности органов муниципальной власти и их служащих учреждений и как нормативно закрепить критерии оценки их работы? Каким образом измерить экономию, действенность и эффективность работы административного учреждения? Ответ на данные вопросы требует анализа деятельности административной работы.

Очевидно, что критерии, с которыми подходят к оценке исполнительской деятельности нельзя рассматривать в отрыве от культуры, структуры и внешней среды данного учреждения. Об этом, в частности, пишут Джексон и Пальмер: «Обязанности руководства – добиться, чтобы у организации были представления о перспективе и стратегии, пути достижения которых отражают отдаленные и ближайшие цели. Не может быть системы оценок, если цели четко не сформулированы и их не поняли те, перед кем они поставлены. Кроме того, сами по

¹⁾ Зинченко, Г. П. Опыт реформирования государственной службы в Великобритании / Г. П. Зинченко // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 195.

себе эти цели бессмысленны, если нет возможности оценить их выполнение»¹⁾. Формулировка подобных критериев может быть проведена на основе определения целей данной деятельности.

В качестве основных целей проверки административной организации ставятся: а) отдача денег; б) повышение качества работы, в) улучшение руководства и организации. Временные рамки типичной проверки составляют два года. Она проводится в несколько этапов: 1) определяется предмет и условия проверки; 2) составляется план проверки, рассчитанный на 15 дней; 3) проводится работа на месте; 4) по истечении 60 дней обсуждаются поступающие данные; 5) через 90 дней составляется отчет о проверке; 6) спустя три месяца разрабатывается план мероприятий; 7) через два года составляется отчет о проделанной работе²⁾.

В Великобритании, к такого рода проверкам привлекаются лица с конкретным опытом управленческой работы и качествами, наиболее пригодными для их проведения. Речь идет об умении анализировать, решать проблемы, работать с коллегами, составлять отчеты, представлять их, понимать процесс перемен и др.

Использование подобной разновидности контроля для муниципальной службы Российской Федерации позволит увеличить эффективность деятельности муниципальной службы и станет необходимым дополнением такого вида контроля как административно-ведомственный контроль. Поскольку Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» так же как и Федеральный Закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный Закон 8 января 1998 г. «Об основах организации муниципальной службы в Российской Федерации» не содержит норм, регламентирующих систему контроля в области муниципальной службы, соответствующих системе местного самоуправления.

¹⁾ Jackson P. Palmetr B. *Fist Steps in Measuring Performance in the Public Sektor A management Guide*. L., 1989. P 25.

²⁾ Зинченко, Г. П. Опыт реформирования государственной службы в Великобритании / Г. П. Зинченко // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 198.

В одном из своих классических трудов середины 70-х годов Б.М. Лазарев подчеркивал необходимость целостной контрольной системы в государстве создание и функционирование которой, требует проведения регулярной "инвентаризации" всех контрольных аппаратов в отраслях и сферах управления и упразднить дублирующие звенья¹⁾.

По нашему мнению, следовало бы принять Федеральный закон «О контроле в сфере государственной и муниципальной службы» и в качестве основных принципов данного нормативного акта воспринять принципы, сформулированные Рэйнером и методику их применения в муниципальном управлении Великобритании.

Подобная разновидность контроля в условиях российского государства позволил бы увеличить эффективность деятельности муниципальных служащих и дополнило такой вид контроля как административно-ведомственный контроль.

Таким образом, роль муниципальной службы в функционировании и развитии местного управления современного государства, в конечном счете, определяется социально-политическим содержанием этого института. Распространяя на местное управление принципы подбора основных управленческих кадров и регулирования правового статуса чиновников, свойственные всей государственной службе, институт муниципальной службы нацелен на слияние аппарата муниципалитетов с бюрократической машиной государства. Он должен обеспечивать лояльность служащих независимо от их партийной принадлежности, формировать чиновничью психологию с ее идеалами повиновения власти, субординации и кастовым духом. Муниципальная служба выступает средством и выражением бюрократизации местного управления, способствует усилению независимости муниципальных служащих от выборных органов местного управления и изоляции муниципалитетов от влияния масс. Было бы, однако, ошибкой считать организацию муниципальной службы во всех отношениях направленной на нарушение демократических принципов самоуправления. Социальная база и конкретные установления этого

¹⁾ См: Лазарев, Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. - М.: Юрид. лит., 1988. - С. 165.

института носят противоречивый характер, что обуславливает необходимость использования опыта местного самоуправления и следовательно муниципальной службы стран, где традиция местного самоуправления не прерывалась и развивалась хотя и в общих традициях определенных систем, но с учетом собственного опыта. Фактом, играющим не в пользу России является то, что в нашем случае время для развития собственного самобытного пути в определенной мере упущено, что показал анализ истории развития муниципальной службы. Однако позитивным моментом в данном случае является то, что мы можем использовать зарубежный опыт, наработанный многими десятилетиями с оговоркой на специфику России как большого по территории государства с особой спецификой федеративного устройства и как результат устройства муниципальной власти.

Список использованных источников

- 1 Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 дек. 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. - № 12. – С. 12.
- 2 Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Маркетинг, 2001. – 39 с. – ISBN 5-94462-025-0.
- 3 Трудовой кодекс Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 01 фев. 2011 г. - Новосибирск: Сиб. универ. изд., 2011. – 158 с.
- 4 Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 07 апр. 2011 г. – М.: Омега-Л, 2011. – 160 с.
- 5 Жилищный кодекс Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 08 фев. 2011 г. – М.: Омега-Л, 2011. – 95 с.
- 6 Российская Федерация. Законы. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : [декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1] // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1990. - № 2. - Ст. 22.
- 7 Российская Федерация. Законы. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1993. - № 33. – Ст. 1318.
- 8 Российская Федерация. Законы. О военных судах Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 20 мая 1999 г. : одобр. Советом Федерации 9 июня 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 26. - Ст. 3170.
- 9 Российская Федерация. Законы. О милиции: [закон РФ : принят Гос. Думой 18 апр. 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 16. – Ст. 503.
- 10 Российская Федерация. Законы. О местном самоуправлении в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 6 июля 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 29. – Ст. 1010.

11 Российская Федерация. Законы. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 4 июля 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 28. – Ст. 959.

12 Российская Федерация. Законы. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: [закон РФ : принят Гос. Думой 28 июня 1991 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1991. - № 27. – Ст. 920.

13 Российская Федерация. Законы. О закрытом административно-территориальном образовании: [закон РФ : принят Гос. Думой 14 июля 1992 г.] // ВСНД РФ и ВС РФ. - 1992. - № 33. – Ст. 1915.

14 Российская Федерация. Законы. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 25 июня 1993 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1993. - № 32. - Ст. 1227.

15 Российская Федерация. Законы. Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 22 фев. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 15. - Ст. 1269.

16 Российская Федерация. Законы. Об оперативно-розыскной деятельности: [федер. закон : принят Гос. Думой 5 июля 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 33. - Ст. 3349.

17 Российская Федерация. Законы. Об обороне: [федер. закон : принят Гос. Думой 24 апр. 1996 г. : одобр. Советом Федерации 15 мая 1996 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 23. - Ст. 2750.

18 Российская Федерация. Законы. Об основах обязательного социального страхования: [федер. закон : принят Гос. Думой 6 мар. 1998 г. : одобр. Советом Федерации 12 мар. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 29. - Ст. 3686.

19 Российская Федерация. Законы. О статусе военнослужащих: [федер. закон : принят Гос. Думой 6 мар. 1998 г. : одобр. Советом Федерации 12 мар. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 22. - Ст. 2331.

20 Российская Федерация. Законы. О воинской обязанности и военной службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 9 июня 1999 г. : одобр. Советом Федерации 2 июля 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 13. - Ст. 1475.

21 Российская Федерация. Законы. О государственном пенсионном обеспечении: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 51. - Ст. 4831.

22 Российская Федерация. Законы. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 52. - Ст. 4920.

23 Российская Федерация. Законы. Об альтернативной гражданской службе: [федер. закон : принят Гос. Думой 28 июня 2002 г. : одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 30. - Ст. 3030.

24 Российская Федерация. Законы. О системе государственной службы Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 25 апр. 2003 г. : одобр. Советом Федерации 14 мая 2003 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 22. - Ст. 2063.

25 Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. : одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 31. - Ст. 3215.

26 Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 7 фев. 2007 г. : одобр. Советом Федерации 21 фев. 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 10. - Ст. 1152.

27 Российская Федерация. О порядке установления предельного возраста пребывания на военной службе военнослужащих кадрового состава органов

внешней разведки Российской Федерации: [указ Президента РФ от 21 апр. 1996 г. № 574] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 17. - Ст. 1961.

28 Российская Федерация. Вопросы прохождения военной службы: [указ Президента РФ от 16 сент. 1999 г. № 1237] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 38. - Ст. 4534.

29 Российская Федерация. О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих: [указ Президента РФ от 18 июля 2005 г. № 813] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 30. - Ст. 3134.

30 Российская Федерация. О гарантиях и компенсациях при переезде на работу в другую местность: постановление Совета Министров СССР от 15 июля 1981 г. № 677 // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1981. - № 21. - Ст. 123.

31 Российская Федерация. Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию: [утв. постановлением Президиума ВЦСПС 12 нояб. 1984 г. № 13-6] // Собрание постановлений Правительства СССР. - 1984. - № 31. - Ст. 123.

32 Российская Федерация. О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета: [постановление Правительства РФ от 2 окт. 2002 г. № 729] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 40. - Ст. 3939.

33 О муниципальной службе в Приморском крае: [закон Приморского края : принят Думой Приморского края 27 дек. 1996 г.] // Владивосток. – 1997. - 4 июля (№ 138). - С. 12-13.

34 О муниципальной службе в Мурманской области: [закон Мурманской области от 21 ноября 1997 г.]// Мурманский Вестник. – 1997. – 10 декабря (№ 350). - С. 3.

35 О денежном вознаграждении лиц, замещающих выборные муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих муниципальной

службы в Республике Саха (Якутия): [закон Республики Саха (Якутия) от 11 дек. 2002 г. № 521-II] // Якутия. – 2003. – 06 января (№ 3). – С. 3.

36 О правоохранительной службе Российской Федерации: проект федерального закона. – Режим доступа: <http://www.chupanov.narod.ru/Library/03/01.htm>.

37 Конституции Республики Узбекистан от 8 дек. 1992 г. - Режим доступа: www.gov.uz/ru/section.scm?sectionId=4926&contentId=5011.

38 Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. – Режим доступа: <http://concourt.am>.

39 Конституция Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. - Режим доступа: <http://www.parlam.kz/Constitution.asp?ln>.

40 Об органах местного самоуправления в поселке и селе: закон Республики Таджикистан от 01 дек. 1994 г. № 1094. - Режим доступа: www.advise.kg/base-sng/show.fwx?Regnom=6727.

41 О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе: закон Грузинской Республики от 17 окт. 1997 г. № 982-Is. - Режим доступа: www.adviser.kg/base-sng/show.fwx?Regnom=5242.

42 О государственной службе: закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453. - Режим доступа: <http://www.transparencykazakhstan.org/laws/ss.html>.

43 О службе в органах местного самоуправления: закон Украины от 07 июня 2001 г. // Ведомости Верховной рады Украины. - 2001. - № 33. - Ст.175.

44 О муниципальной службе: закон Кыргызской Республики от 21 авг. 2004 г. № 165. - Режим доступа: <http://www.citykr.kg/?id=44&full=40>.

45 Актуальные проблемы организации публичной власти на местах: опыт России и зарубежных стран // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2003. - № 18 (211).- С. 11.

46 Алексеев, С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. - М.: Юрид. лит., 1996. - 192 с.

47 Баранова, К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранова. – М.: Дело и Сервис, 2000. – 453 с.

48 Баранчиков, В. А. Муниципальное право: учебник для вузов / В. А. Баранчиков. - М.: ЮНИТИ ДАНА, Закон и право, 2000. – 382 с. - ISBN 5-238-00223-8.

49 Брант, Г. Государственное управление и правительство / Г. Брант // Международные связи в административном образовании. - 1996. - № 2. - С.163-176.

50 БСЭ: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. - М.: Советская энциклопедия, 1976. - Т 24. – 640 с.

51 Вебер, М. Избранные произведения: пер. с нем. / М. Вебер; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл П. П. Гайдено. - М.: Прогресс, 1990. - 808 с. - ISBN 5-01-001584-6.

52 Витрук, Н. В. Основы теории положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. - М.: Наука, 1979. - 229 с.

53 Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. - М.: Издательство МГУ; Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 304 с.

54 Выдрин, И.В. Муниципальное право России: учебник / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Норма, 2001. – 368 с.

55 Габричидзе, Б. Н. Служебное право: учебник для юридических вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. - М.: Издательская торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. – 620 с. - ISBN 5-94798-201-3.

56 Голенко, Е. Н. О трудовой деятельности граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу / Е. Н. Голенко // Право в Вооруженных Силах. – 2004. - № 3. – С. 33-39.

57 Докучаева, И. М. К вопросу о правовом регулировании альтернативной гражданской службы / И. М. Докучаева // Законодательство. – 2006. - № 4. - С. 79-89.

58 Жабреев, А. А. Современный российский чиновник (наброски к социологическому портрету) / А. А. Жабреев // Сицис. - 1996. - № 2. - С. 48-50.

59 Замотаев, А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А. А. Замотаев. - М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – 395 с.

60 Зинченко, Г. П. История, предмет и программа социологии государственной и муниципальной службы / Г.П. Зинченко // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 30-44.

61 Зинченко, Г. П. Социокультурные основания государственной и муниципальной службы / Г. П. Зинченко, Л. В. Константинова // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 6.

62 Зинченко, Г. П. Опыт реформирования государственной службы в Великобритании / Г. П. Зинченко // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 195.

63 Игнатов, В. Г. Политико-административная элита регионов: методология и методика исследования / В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков // Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / науч. ред. сост. Г. П. Зинченко, В. Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону: Экспертное бюро, 1997. – С. 56.

64 Калиниченко, Л. А. Муниципальная служба: реальность и пути реформирования / Л. А. Калиниченко // Конституционное и муниципальное право. – 1999. - № 1. - С. 35-38.

65 Кликсберг, Б. Реформирование среза управления / Б. Кликсберг // Международные связи в административном образовании. - 1994. - № 2. – С. 22.

66 Кобзаренко, В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное / В. А. Кобзаренко // Государство и право. - 2003. - № 1. - С. 13-24.

67 Комкова, Г. П. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий / Г. П. Комкова, О. В. Шудра, В. Н. Южаков // Правоведение. - 2000. - № 5. - С. 35-36.

68 Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной гражданской службе» / под ред. Н. А. Петухова. - М.: За права военнослужащих, 2003. – 320 с. - ISBN 5-93297-105-3.

69 Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - 248 с.

70 Костюков, А. Н. Должностное лицо - административно-правовой статус / А. Н. Костюков // Правоведение. - 1987. - № 2. - С. 21.

71 Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. - М.: Юристъ, 1997. - 428 с.

72 Лазарев, Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. - М.: Юрид. лит., 1988. - 320 с.

73 Малько, А. В. Теория государства и права: учебник / А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2000. – 304 с. - ISBN 5-7975-0266-6.

74 Манохин, В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. - М.: Юрид. лит., 1966. - 195 с.

75 Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование / В. М. Манохин. - М.: Юристъ, 1997. - 296 с.

76 Манохин, В. М. Нужны основы законодательства о службе РФ / В. М. Манохин // Государство и право. - 1997. - № 9. - С. 9-13.

77 Манчева, А. В. Государственная служба: понятие, виды, принципы / А. В. Манчева. - Режим доступа: <http://www.lawcenter.ru/publisher/c9.htm>.

78 Местное самоуправление: сборник международных терминов из области права и управления: в 2 т. / сост. Г. Штimpфл. – Баврия: Баварская школа управления, Корпорация публичного права, Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел ФРГ, 1995. – Т. 2. - 209 с.

- 79 Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) / пер. с нем. Р. Кунце. - М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. - 453 с.
- 80 Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. - М.: Юристъ, 2005. – 362 с.
- 81 Наквасина, Г. А. Муниципальная служба в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Г. А. Наквасина. - М., 2001. - 142 с.
- 82 Немчинов, А. А. Муниципальная служба: справочное пособие / А. А. Немчинов, А. М. Володин. - М.: Дело и сервис, 2002. – 384 с. - ISBN 5-8018-0134-0.
- 83 Оболонский, А. В. Бюрократия для XXI? Модели государственной службы: Россия, США, Англия / А. В. Оболонский. - М.: Дело, 2002. – 168 с.
- 84 Общая теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. В. Лазарева. - М.: Юристъ, 2001. - 520 с. - ISBN 5785800160.
- 85 Осин, А. А. Служебный контракт в свете реформирования государственной службы / А. А. Осин // Трудовое право. – 2007. - № 5. – С. 21-25.
- 86 Основы Европейской хартии местного самоуправления: методическое пособие для высших учебных заведений / под ред. В. А. Черникова. - М.: КМО РФ, 2000. – 250 с.
- 87 Переломов, Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая / Л. С. Переломов. - М.: Наука, 1981. – 332 с.
- 88 Положение об общинах вольного государства Бавария // Информация и факты Федеративной Республики Германия. - М.: Интер Национес, 1997. – 83 с.
- 89 Поппер, К. Открытое общество и его враги: в 2 т. / К. Поппер. - М.: Феникс; Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. - Т.1. - 448 с. - ISBN 5-85042-064-9.
- 90 Популярный энциклопедический словарь. - М.: Большая российская энциклопедия, 2002. – 1584 с. - ISBN 5-85270-173-4.
- 91 Постовой, Н. В. Муниципальное право России: учебник / Н. В. Постовой. - М.: Юриспруденция, 2000. – 352 с.
- 92 Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА- М., 1999. – 573 с.

93 Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриева. – М.: ЭКСМО, 2007. – 832 с. – ISBN 5-699-10693-6.

94 Рой, О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. - СПб.: Питер, 2004. – 332 с. - ISBN 5-469-00635-2.

95 Сергиенко, Л. А. Правовая регламентация управленческого труда / Л. А. Сергиенко. - М.: Наука, 1984. - 141 с.

96 Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А. П. Еагеньевой. - М.: Русский язык, 1988. - Т. IV. – 680 с.

97 Смирнов, О. В. О правовом статусе рабочих и служащих / О. В. Смирнов // Советское государство и право. -1974. - № 3. - С.43-48.

98 Снежко, О. А. Альтернативная гражданская служба как особый вид трудовой деятельности / О. А. Снежко // Юрист. - 2003. - № 7. - С. 56-60.

99 Старилов, Ю. Н. Служебное право: учебник / Ю. Н. Старилов. - М.: БЕК, 1996. – 698 с.

100 Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2006.– 776 с. - ISBN 5-7975-0269-0.

101 Теория государства и права: учебник / под ред. Л. А. Морозовой. - М.: ЭКСМО, 2007. – 448 с. - ISBN 5-699-12113-7.

102 Философский энциклопедический словарь. - М.: Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.

103 Фрукшин, М. Х. Политическая элита в Татарстане: вызовы времени или трудности адаптации / М. Х. Фрукшин // Полис. – 1994. - № 5-6. - С. 139-151.

104 Харащо, В. Г. Особенности возникновения трудовых правоотношений лиц, направленных для прохождения альтернативной гражданской службы / В. Г. Харащо // Трудовое право. - 2005. - № 5. - С. 28-33.

105 Харащо, В. Г. Альтернативная гражданская служба: основания прекращения трудового договора / В. Г. Харащо // Справочник кадровика. - 2006. - № 1. - С. 29-32.

106 Хотюшенко, О. М. Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / О. М. Хотюшенко. - М., 1999. – 34 с.

107 Цейтлин, Р. С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: учебное пособие / Р. С. Цейтлин, С. А. Сергеев. – М.: Омега-Л, 2003. – 120 с.

108 Чаннов, С. Е. Проведение служебной проверки государственной гражданской службы / С. Е. Чаннов // Гражданин и право. – 2008. - № 5. – С. 4-10.

109 Шарафутдинова, Р. Альтернативная гражданская служба / Р. Шарафутдинова // Законность. - 2006. - № 7. - С. 41-47.

110 Шугрина, Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / Е. С. Шугрина. - М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2007. - 672 с. - ISBN-10 5-482-01339-1.

111 Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. - М.: Советская энциклопедия, 1987. – 528 с.

112 Якушев, В. С. О понятии правового института / В. С. Якушев // Правоведение. - 1970. - № 6. - С. 66-72.

113 Dwivedy O.P. Jain R.V. Бюрократическая мораль в Индии / O.P. Dwivedy, R.V. Jain // Международное политическое образование. - 1988. - № 3. - Ст. 206.

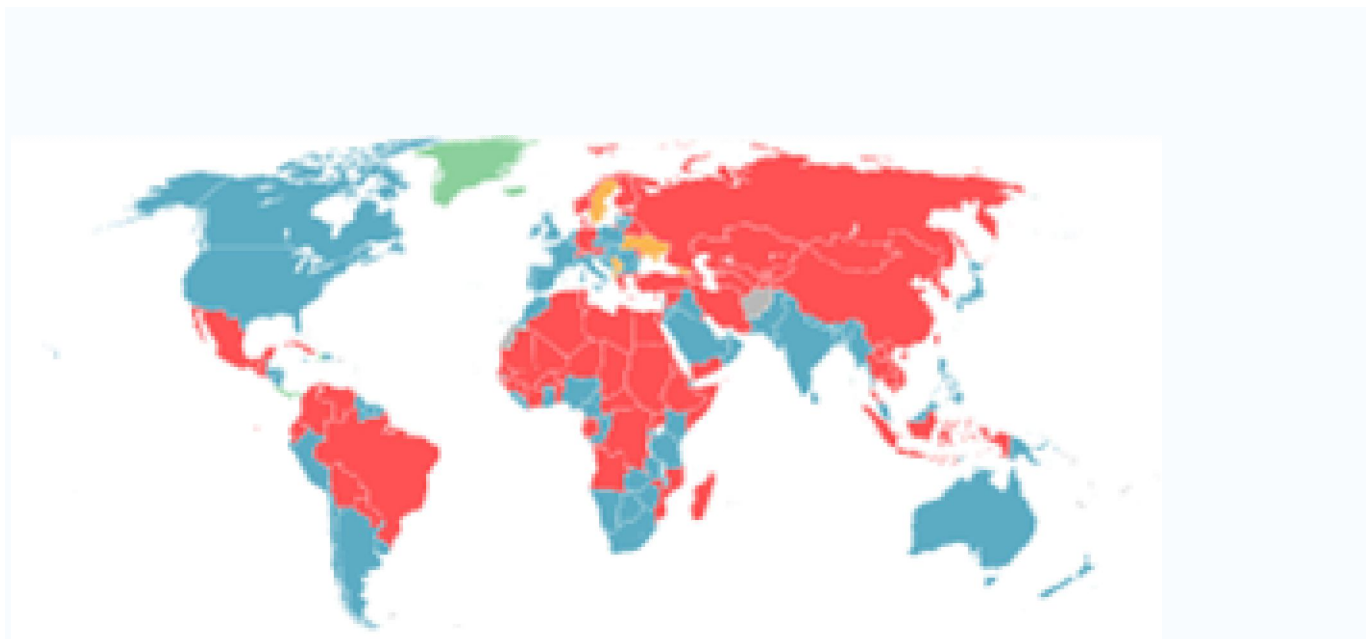
114 По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сент 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»: постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 51. - Ст. 6363.

115 По жалобам граждан Жидкова Михаила Александровича и Пильникова Олега Сергеевича на нарушение их конституционных прав статьей 11 федерального закона «Об альтернативной гражданской службе»: [определение Конституционного Суда РФ от 17 окт. 2006 г. № 447-О] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 2. - Ст. 409.

Приложение А

(справочное)

Призыв на военную службу в странах мира¹



*Зелёный: Нет вооруженных сил

* Синий: Нет воинского призыва

* Оранжевый: Воинский призыв планируется отменить в ближайшие три года

* Красный: Есть воинский призыв

¹ <http://ru.wikipedia.org>

Приложение Б

(справочное)

Образцы документов, оформляемых при увольнении по достижении предельного возраста пребывания на военной службе

*Рапорт об увольнении с военной службы по достижении предельного
возраста (вариант)*

Командиру (начальнику) _____

_____ (воинское звание, фамилия и инициалы)

Рапорт

Прошу Вашего ходатайства перед вышестоящим командованием об увольнении
меня, _____,
(воинское звание, фамилия, имя, отчество, занимаемая должность)

_____ (год рождения, каким военным комиссариатом призван)

с военной службы в соответствии с подпунктом "а" пункта 1 статьи 51
Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" по
достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

В Вооруженных Силах (в федеральных органах исполнительной власти, в
которых законом предусмотрена военная служба) с __ 19__ г., заключил
контракт " __ " _____ 200__ г. до достижения предельного возраста
пребывания на военной службе.

Прошу направить на освидетельствование в военно-врачебную
комиссию _____.

Жилой площадью по нормам, установленным действующим законодательством,
обеспечен по адресу: _____.

(адрес)

С расчетом выслуги лет на пенсию согласен.

Личное дело прошу направить для постановки на воинский учет
в _____.

(указать наименование военного комиссариата)

Должность _____

Воинское звание _____

Подпись _____

(инициалы имени и фамилия)

Дата _____

Вариант текста представления к увольнению с военной службы

I. Сведения о представляемом

Подполковник Иванов Евгений Сергеевич, начальник физической подготовки и спорта 24-го мотострелкового полка 5-й мотострелковой дивизии Приволжско-Уральского военного округа, на должности с 15 апреля 2000 года, ВУС 00000000, воинское звание по штату - "капитан", с какого времени, военно-учетная специальность, воинское звание по штату, штат N 00/000, утвержден 4 июня 1988 года начальником Генерального штаба, тарифный разряд 19 (воинское звание, фамилия, имя, отчество, занимаемая воинская должность, с какого времени, военно-учетная специальность, воинское звание по штату, номер штата, когда и кем утвержден, тарифный разряд).

Представляется к увольнению с военной службы в запас

Число, месяц, год рождения 28 августа 1959 года

Воинское звание присвоено 7 декабря 1999 года приказом командующего войсками Приволжско военного округа от 15 декабря 1999 года N 000 (дата присвоения, чьим приказом, дата и номер приказа)

В Вооруженных Силах с 1 июля 1976 года

Контракт заключен 20 июня 2002 года на срок до 28 августа 2004 года (число, месяц, год)

Образование:

а) гражданское 10 классов средней школы N 17 г. Воронежа

б) военное (военно-специальное) военный институт физической культуры, г. Ленинград

Участие в боевых действиях, ранения, контузии не участвовал, ранений, контузий не имеет

Вывод по последней аттестации за 2004 г. целесообразно уволить с военной службы

Личный номер А-111111 Код XXX. XXXX. AXXXXAAXA. XXXX. XXX. XXXXXXXX. XX. XXXX. XX. XXX. 214. XX. XXXX. XX. XX

II. Основания к представлению

Представляется к увольнению с зачислением в запас по основанию, предусмотренному подпунктом "а" пункта 1 статьи 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" (по возрасту - в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной службе), с правом отношения военной формы одежды и знаков различия. Выслуга лет в Вооруженных Силах: общая (по состоянию на 1 апреля 2004 года) - 27 лет 9 месяцев 0 дней; в льготном исчислении - нет. Расчет выслуги лет произведен Главным финансово-экономическим управлением Министерства обороны Российской Федерации 29 марта 2004 года. 22 апреля 2004 года освидетельствован военно-врачебной комиссией 4-го окружного военного клинического госпиталя и признан: "Б" - годен к военной службе с незначительными ограничениями, справка N 77/888 от 22 апреля 2004 года.

Жилой площадью обеспечен (зарегистрирован по месту жительства по адресу: 777788, г. Оренбург, ул. Центральная, д. 6, кв. 18; общая площадь квартиры - 109,8 квадратных метра; в квартире зарегистрировано 5 человек (включая Федорова Е.С.). 27 мая 2004 года командиром 24-го мотострелкового полка 5-й мотострелковой дивизии Приволжского военного округа с капитаном проведена беседа об увольнении, с выслугой лет военнослужащий ознакомлен, к увольнению относится положительно.

Командир (начальник) 24-го мотострелкового полка 5-й мотострелковой дивизии Приволжского военного округа (воинская должность)

полковник А. Николаев (воинское звание, подпись, инициал имени, фамилия)

М.П.

14 июня 2004 г.

Род. 28 августа 1959 г.

Выслуга лет в ВС:

календарная - 28 лет 0 мес. 28 дней.

Подлежит направлению на учет в городской военный
комиссариат г. Екатеринбурга.

А-111111.

День увольнения с военной службы - 28 августа
2004 г.

Контракт до достижения предельного возраста
пребывания на военной службе в ВС РФ с 20 июня
2002 г.

Основание: Ходатайство командира 5-й
мотострелковой дивизии Приволжско-Уральского
военного округа от 14 июня 2004 г.