Проблемы совершенствования правового регулирования государственной службы

Аннотация. В статье показано состояние законодательной базы по правовому регулированию государственной службы в России. В период исследования был изучен достаточно большой круг источников регламентирующих институт государственной службы как на национальном уровне, так, и рассмотрена региональная правовая база, касающаяся затрагиваемого аспекта. Кроме того, проанализированы международно-правовые акты, которые были ратифицированы в Российской Федерации, фиксирующие стандарты по развитию государственной службы и механизмы ее совершенствования. Авторы подчеркивают важность соблюдения конституционных прав и свобод при исполнении государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, закон, право, государственный служащий, государственные органы власти и управления.

Рассматривая вопрос, посвященный правовому регулированию труда государственных служащих, необходимо отметить, что за последнее десятилетие в России были произведены существенные изменения в сфере расширения нормативного регулирования государственной службы; была сформирована специальная нормативная база, регулирующая трудовые отношения государственных служащих.

Основной круг правовых источников государственной службы в России составляют: Конституция РФ [3], Конвенция Международной организации труда № 151 [1], Конвенция о защите прав человека и основных свобод [2], Федеральный закон от 27 мая 2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] иные федеральные законы, нормативные акты Российской Федерации, а также законы субъектов, конституции, уставы и иные нормативные акты субъектов РФ.

Что касается вопроса правового регулирования, а также организации федеральной государственной службы, то данные вопросы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ - в совместном ведении РФ и субъектов, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Стоит отметить, что "особую роль в международном регулировании труда играют акты Международной организации труда, за столетний период работы которой было принято большое число конвенций и рекомендаций, которые посвящены как общим проблемам наемного труда, так и регулированию труда отдельных категорий трудящихся. Немаловажно, что положения конвенций в части проблем регулирования трудовых отношений наемных работников, распространяются и на гражданских служащих, если в самих конвенциях не содержится ограничений, которые затрагивают эту категорию трудящихся" [13, с.159].

В качестве яркого примера можно привести Конвенцию МОТ № 151, которая содержит специальные положения, касающиеся трудовых отношений государственных служащих [1]. Названная Конвенция была ратифицирована нашей страной Федеральным законом № 176-ФЗ от 28.06.2014 г. [6]. Так, данная Конвенция закрепляет право госслужащих на создание независимой организации для защиты их профессиональных интересов. Кроме того, положения Конвенции указы-

вают, что госслужащие пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, которые направлены на ущемление свободы объединений в области занятости. Помимо этого, она признает необходимость принимать меры в целях поощрения и способствования раз-

витию и использованию процедуры ведения переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих.

Немаловажным положением Конвенции является закрепление в ней положения, касающееся того, что она применяется ко всем лицам, нанятым государственными органами. Исключения составляют лишь случаи, при которых к таким лицам не применяются более благоприятные положения других международных конвенций в области трудового права. В качестве примера, к числу таких документов в области трудового права, можно отнести Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Еще одним источником международного права, регулирующим служебные отношения, является Конвенция о защите прав человека и основных свобод (вместе с Протоколами). Данная Конвенция закрепила свободу ассоциаций, а также право на создание профсоюзов. Помимо этого, она запретила всякую дискриминацию в области труда, а также принудительный труд. Особенность Конвенции состоит в том, что в ней установлен механизм контроля за соблюдением обязательств, взятых на себя государствами. Помимо этого, она предусматривает создание Суда по правам человека. Необходимо отметить, что Россия в соответствии со ст. 25 Конвенции признает, что Европейская комиссия по правам человека вправе получать заявления (жалобы) от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что они явились жертвами нарушения Российской Федерацией их прав, которые содержатся изложенных в Конвенции и Протоколах к ней [13, с. 160].

Следующим источником, регулирующим трудовые отношения на международном уровне, является Европейская социальная хартия 1996 г. Данным документом предусмотрен широкий спектр трудовых и социальных прав человека, распространяющийся и на государственных гражданских служащих. Хартия включает право на труд, справедливые условия труда и вознаграждение, коллективные переговоры, защиту достоинства в период работы, защиту в случае увольнения.

Рассматривая национальное законодательство, необходимо отметить, что основным документом является Конституция Российской Федерации. Так, она закрепляет ряд основополагающих основ, которые оказывают регулятивное воздействие на отношения, возникающие в связи с организацией и функционированием государственной службы. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации [3]. В ч. 3 ст. 5 указано на единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов. Помимо этого, в основном законе нашего государства провозглашены "основополагающие принципы разделения законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10), обладания гражданами Российской Федерации всеми правами и свободами, а также несения ими равных обязанностей, которые предусмотрены Конституцией (ч. 2 ст. 6), приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия (ст. 18), обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2), равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе (ч. 4 ст. 32)"[3].

Первым законом о государственной службе в Российской Федерации был ФЗ от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ» (ныне отменен). Данным законом были заложены принципиальные черты государственной службы в постсоветский период. Ст. 4 указанного Закона предусматривала, что "законодательство Российской Федерации о государственной службе состоит из Конституции РФ, 119-ФЗ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, а также конституций, уставов, законов, и иных нормативных правовых актов субъектов РФ" [12, с. 38].

Если рассматривать федеральные законы, то особое внимание необходимо уделить Федеральному закону от 27.05.2003 № 58»О системе государственной службы Российской Федерации» [7].

В данном законе регулируются основные вопросы государственной службы, кроме того, он является исходным для развития всего законодательства в сфере регулирования труда государственных служащих. Так, в нем сформулированы основные принципы построения и функционирования государственной службы, определено понятие государственного служащего, содержатся основы правового статуса государственных служащих.

Если далее рассматривать законы, касающиеся регулирования труда государственных служащих, то необходимо выделить федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [5] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-Ф3 «О противодействии коррупции». Так, например, 273-Ф3 содержит обязанности госслужащих в части предотвращения коррупции, а также меры ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Кроме того, особое внимание следует уделить положениям Трудового Кодекса РФ [4], как федеральному закону, который напрямую не регулирует трудовые отношения государственных служащих, но применяется к отношениям, связанным с гражданской службой, в части не урегулированной ФЗ «О государственной гражданской службе» [5]. Так, статья 73 79-ФЗ четко устанавливает, "что федеральные законы, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным законом" [5].

Стоит отметить, что Указы Президента Российской Федерации занимают важнейшее место среди правовых источников государственной службы. По численности они также преобладают по сравнению с другими источниками законодательства в рассматриваемой сфере. Указы Президента относятся как к организации государственной службы, так и к различным аспектам ее прохождения государственными служащими.

Из числа наиболее важных нормативных актов можно выделить Указ Президента от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [9], Указ Президента от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня), Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», а также Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне»[10], Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»)" [8].

Кроме того, в качестве источников регулирования государственной службы, можно привести, как пример Приказ МВД России от 19.06.2008 N 531»Об утверждении Служебного распорядка Министерства внутренних дел Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих» [11].

Вышеперечисленные нормативные акты на федеральном уровне закладывают общие основы правового регулирования труда государственных служащих. Одновременно с этим в каждом субъекте РФ принимается региональное законодательство, регулирующее деятельность государственных служащих. В качестве примера можно привести Закон «О государственной гражданской службе Брянской области» № 46-З, Закон Самарской области от 06.04.2005 №103-ГД «О государственной гражданской службе Самарской области», Закон Тамбовской области от 30.03.2005 № 304-З «Об организации государственной гражданской службы Тамбовской области». Указанные нормативные акты приняты в соответствии с ФЗ «О системе государственной службы РФ», «О государственной гражданской службе РФ».

Так, например, Закон Брянской области № 46-З, указывает в статье 1, что подразумевается под государственной гражданской службой Брянской области. В статье 6 рассматриваемого закона, дано определение гражданского служащего Брянской области. Что касается Закона Самарской области, то там перечислены основные термины, которые применяются в рассматриваемом законе. Так, в данном Законе дается трактовка таким терминам как «государственные должности Самарской области», «государственные органы Самарской области», «представитель нанимателя» и т.д. Что касается Закона Тамбовской области, то в п. 2 ст. 8 указаны дополнительные гарантии. К числу таковых 304-З относит транспортное обслуживание, которое обеспечивается в связи с исполнением должностных обязанностей, получение раз в год государственного пособия на оздоровление в размере трехкратной величины ежемесячного содержания и пр.

Стоит отметить, что также источником регулирования государственных отношений являются и локальные нормативные акты. Так, в ст. 5 79-ФЗ данный вид источников не упоминается, однако указывается, что регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется и нормативными правовыми актами государственных органов. Иными словами, любой государственный орган вправе издавать акты, включающие нормы, регламентирующие поведение государственных служащих соответствующего органа. В качестве примера можно привести План противодействия коррупции Управления Роскомнадзора по Брянской области на 20182020 гг.

Нельзя не отметить, что при рассмотрении источников регулирования труда государственных служащих, возникает достаточно дискуссионный вопрос, касающийся роли судебной практики при регулировании отношений госслужащих. Специалисты в области трудового права на сегодняшний не пришли к единому мнению относительно данной дискуссии. Так, в последнее время все больше исследователей предлагают считать акты Верховного Суда РФ непосредственным источником права, поскольку это "надлежащим образом оформленное правоположение, на которое можно ссылаться при принятии юридически значимых решений".

Кроме того, немаловажно, что в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17.04.2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации», кроме указаний, которые касаются общих вопросов применения Трудового кодекса к лицам, которыми были заключены трудовые договоры, есть положения, затрагивающие служебные отношения гражданских служащих. Данные положения содержатся в п. 30 указанного Постановления. Так, данным пунктом закреплено положение о том, что применительно к отношениям, которые связаны с гражданской службой, могут применяться Трудовой кодекс, а также иные федеральные законы и нормативные правовые акты субъектов РФ, которые содержат нормы трудового права. Помимо этого, в целях обеспечения единства практики применения судами законодательства, регулирующего труд женщин, а также лиц с семейными обязанностями, Пленум Верховного Суда РФ 28 января 2014 г. принял Постановление N 1, в котором были даны разъяснения сложным вопросам применения законодательства. Стоит отметить, что в п.п. 4, 26, 2 Постановления содержится указание на то, что суды должны руководствоваться данными разъяснениями при рассмотрении служебных споров с участием государственных гражданских служащих.

Немаловажно, что огромное значение для правильного применения законодательства о государственной гражданской службе имеют постановления Конституционного Суда РФ, природа постановлений и определений которого также является дискуссионной. Так, Конституционный Суд не уполномочен создавать нормы права, однако, осуществляя конституционный контроль, он может признавать недействительными, неконституционными и не подлежащими применению отдельные нормативные акты или отдельные нормы в случаях, если они не соответствуют основному документу нашей страны.

Важно отметить, что это не является отменой норм в силу того, что Конституционный Суд не обладает полномочиями отменять нормы и нормативные акты, если они неэффективны или имеют другие недостатки. Он, в свою очередь, лишь подтверждает, что такие нормы противоречат Конституции РФ, порочны с момента принятия, поэтому они перестают действовать. Помимо этого, Конституционный Суд РФ обязан давать толкование законам и иным нормативным правовым актам с позиции их соответствия Конституции. Нельзя не отметить тот факт, что на основании вынесенных Конституционным Судом РФ решений о несоответствии Конституции РФ отдельных положений 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» [5], службе в него были внесены существенные изменения. Государственные законодательные органы в целях защиты прав и свобод человека совершенствуют законодательную базу по правовому регулированию государственной службы в России, что было определено в ходе исследования правовой базы государственной службы в современное время.

Таким образом, исходя из рассмотренных выше положений, мы видим, что ныне существует система источников, регулирующих государственную службу в Российской Федерации и она находится в постоянном внимании руководства страны. Немаловажно, что правовое регулирование госслужбы находится в ведении РФ, однако на уровне субъектов так же могут приниматься нормативные правовые акты в части дополнения и конкретизации установленных федеральным законодательством положений. Несомненно, документы, принятые субъектами РФ, не должны ухудшать положения, которые были приняты на федеральном уровне. Кроме того, при анализе законов субъектов, видно, что в них, как правило, дублируются положения 79-ФЗ, касающиеся регулирования деятельности госслужащих.

Список литературы

[1] Конвенция Международной организации труда № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения занятости на государственной службе» [Электронный ресурс] // URL: http://www. conventions.ru/view\_base.php?id=326 (дата обращения: 10.10.2024).

[2] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом № 1» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ. № 2. 08.01.2001. - Ст. 163.

[3] Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. -URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_28399/(дата обращения: 10.10.2024).

[4] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (посл. ред.) [Электронный ресурс]. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_34683/ (дата обращения: 10.10.2024).

[5] Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (посл. ред.) [Электронный ресурс]. - URL: https://www.consultant.ru/document/ cons\_doc\_LAW\_48601/ (дата обращения: 10.10.2024).

[6] Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе (Конвенции № 151)» от 28.06.2014 № 176-ФЗ // Российская газета. № 146. 03.07.2014.

[7] Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (посл. ред.) [Электронный ресурс]. - URL: https://www.consultant.ru/document/ cons\_doc\_LAW\_42413/ (дата обращения: 10.10.2024).

[8] Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (ред. от 15.01.2020) [Электронный ресурс]. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_87845/ (дата обращения: 10.10.2024).

[9] Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12.08.2002 № 885 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. - URL: https://base. garant.ru/184842/ (дата обращения: 10.10.2024).

[10] Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 19.04.2019) «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 15.02.2010. № 7. - Ст. 762.

[11] Приказ МВД России от 19.06.2008 № 531 (ред. от 20.03.2017) «Обутверждении Служебного распорядка Министерства внутренних дел Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих» (зарегистрировано в Минюсте России 07.07.2008, № 11935). [Электронный ресурс]. - URL: https://base.garant.ru/12161290/ (дата обращения: 10.10.2024).

[12] Демин A.A. Государственная служба. - М.: Книгодел, 2013. - 184 c.

[13] Иванкина Т.В. Особенности источников, регулирующих служебные отношения гражданских служащих // Российский юридический журнал. 2016. № 2. - С. 151-164.