

КАДРОВОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: справочник кадровика

2023

БИБЛИОТЕКА ВШГУ #мывместе



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
АКАДЕМИЯ



ВШГУ
Высшая школа
государственного
управления

**СЕРИЯ УЧЕБНЫХ ПОСОБИЙ
ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НОВЫХ РЕГИОНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

- ◆ Основы местного самоуправления.
Настольная книга депутата
и муниципального служащего
- ◆ Компетенция местного самоуправления.
Настольная книга депутата
и муниципального служащего
- ◆ Противодействие коррупции
- ◆ Кадровое делопроизводство
на гражданской службе.
Справочник кадровика
- ◆ Кадровое делопроизводство
на муниципальной службе.
Справочник кадровика
- ◆ Организация проектной деятельности
в органах власти
- ◆ Контрактная система как на ладони:
от планирования до заключения контракта
- ◆ Основы государственной гражданской
и муниципальной службы



ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Учебное пособие

Москва 2023

УДК 342.98(470+571)(075.8)

ББК 67.401.02(2Рос)я73

Авторы:

Комиссаров А. Г., Морозов М. Ю., Прибыткова Л. В.

Рецензенты:

Нечипоренко Виктор Степанович, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Капитанец Юлия Владимировна, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова

О-75

Основы государственной гражданской и муниципальной службы : учебное пособие / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфычъ, 2023. - 96 с. - 6000 экз. - ISBN 978-5-6050717-2-3.

УДК 342.98(470+571)(075.8)

ББК 67.401.02(2Рос)я73

Учебное пособие рассматривает ключевые организационно-правовые основы государственной гражданской и муниципальной службы. Определены особенности служебной деятельности, выделены принципы организации государственной гражданской и муниципальной службы, отражены вопросы поступления и прохождения службы, а также раскрыты основные элементы статуса как гражданского, так и муниципального служащего.

Пособие входит в серию книг, предназначенных для представителей органов публичной власти новых регионов Российской Федерации.

*Подготовлено с использованием
справочной правовой системы Консультант Плюс*

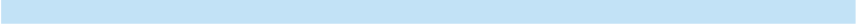
ISBN 978-5-6050717-2-3



9 785605 071723 >

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023

© Комиссаров А.Г., Морозов М.Ю., Прибыткова Л.В., 2023



*...Если есть внутренняя потребность помогать
своей стране, своему району, деревне,
поселку, городу, если есть жгучее желание...
служить людям, — иди и занимайся этим делом.*

**Владимир Путин,
Президент Российской Федерации**

Дорогие друзья!
Уважаемые коллеги!

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2023 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к первой годовщине включения Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в состав России.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и подготовку серии учебных пособий, и экспертную и консультационно-методическую поддержку вновь образуемых органов местного самоуправления.

Очень важно в течение установленного переходного периода сформировать полноценную систему органов публичной власти в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

***С пожеланиями успеха,
Алексей Комиссаров,
ректор Президентской академии***

ОГЛАВЛЕНИЕ

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	7
ВВЕДЕНИЕ	8
Список используемых сокращений наименований нормативных правовых актов	9
Глава 1. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	12
1.1 Виды службы	12
1.2 Система государственной службы	14
1.3 Муниципальная служба	18
1.4 Взаимосвязь между гражданской и муниципальной службой	22
Глава 2. ПОСТУПЛЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАЖДАНСКУЮ И МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ	27
2.1 Учреждение должностей в органах публичной власти	28
2.2 Типология должностей гражданской и муниципальной службы	34
2.3 Квалификационные требования к должностям гражданской и муниципальной службы	40
2.4 Порядок поступления на гражданскую и муниципальную службу	46

Глава 3.	
СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО.....	58
3.1 Правовой статус служащего	58
3.2 Характеристика правового статуса служащего.....	60
Глава 4.	
ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....	66
4.1 Этапы прохождения службы.....	66
4.2 Должностной регламент в регулировании процесса прохождения службы.....	68
4.3 Аттестация на гражданской и муниципальной службе.....	70
4.4 Формирование кадрового резерва и реализация права служащих на должностной рост.....	76
4.5 Разрешение служебных споров	78
4.6 Оплата труда и поощрение служащих.....	81
Глава 5.	
ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ	85
5.1 Основания и порядок увольнения с гражданской и муниципальной службы	85
5.2 Соблюдение установленных ограничений после увольнения.....	90
5.3 Перспективы карьеры вне службы	92
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	95

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Комиссаров Алексей Геннадиевич, кандидат экономических наук, ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, генеральный директор АНО «Россия – страна возможностей»

Морозов Михаил Юрьевич, директор Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Прибыткова Лидия Васильевна, кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой кадровой политики и государственной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Служба своему народу и государству играет ключевую роль в системе публичной власти России. От того, насколько эффективно она организована, напрямую зависят и устойчивость социально-экономического развития страны, и безопасность, и гарантии реализации законных прав и интересов граждан. В этой связи на протяжении всей истории отечественной государственности предъявляются особые требования как к личностным характеристикам служащих, так и к уровню их профессионализма и компетентности.

Предлагаемое вашему вниманию учебное пособие «Основы государственной гражданской и муниципальной службы» раскроет сущность и принципы организации как государственной гражданской, так и муниципальной службы, их взаимосвязь, особенности поступления и прохождения. Также в нем будут рассмотрены элементы правового статуса служащих, основания и порядок прекращения служебных отношений.

И, конечно же, мы постараемся ответить на вопросы о том, что ждет наших читателей, избравших этот непростой путь, какие испытания им предстоят и что требуется для их успешного преодоления.

Список используемых сокращений наименований нормативных правовых актов

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

ТК РФ, Трудовой кодекс — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

Закон о военной службе — Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»

Закон о статусе военнослужащих — Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»

Закон о системе государственной службы — Федеральный закон от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

Закон о местном самоуправлении — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Закон о гражданской службе — Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Закон о персональных данных — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»

Закон о муниципальной службе — Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Закон о противодействии коррупции — Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Закон о системе публичной власти в регионах — Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

Законы о новых регионах — федеральные конституционные законы от 4 октября 2022 года: № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»; № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»; № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»; № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области»

Положение о замещении должностей — Положение об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области (утв. Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2022 года № 886 «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»)

Методические рекомендации — Методические рекомендации по вопросам формирования и деятельности кадровых комиссий на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области (утв. Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 февраля 2023 года № 77 «О Методических рекомендациях по вопросам формирования и деятельности кадровых комиссий на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»)

Глава 1.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Служба во благо своей страны — это не просто вид деятельности, не просто работа, а «целесообразная деятельность человека... направленная на создание с помощью орудий производства материальных и духовных ценностей»...¹

Не важно, рассматриваем ли мы государственную или муниципальную службу, данные виды деятельности характеризует социальная направленность, социально-преобразовательный характер. Деятельность государственного гражданского служащего² или муниципального служащего направлена на формирование условий непрерывного улучшения качества жизни и устойчивого развития.

Связывая свою профессиональную жизнь с государственной гражданской службой³ или муниципальной службой, важно понимать специфику и особенности данных сфер профессиональной деятельности. В этой связи в данной главе рассмотрены сущность и принципы организации государственной и муниципальной службы, их взаимосвязь и отличия.

1.1 Виды службы

Исходя из конституционных положений о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»⁴, государственная

¹ См. словари Д.Н. Ушакова, С.И. Ожегова.

² Далее также — гражданский служащий.

³ Далее также — гражданская служба.

⁴ См. часть 1 статьи 1 Конституции России.

и муниципальная служба нацелены на служение российскому народу, обществу и государству, формирование условий для реализации, обеспечения защиты законных прав и интересов граждан и организаций, что предполагает наличие особых требований к профессиональной деятельности гражданских и муниципальных служащих. Само слово «служба» имеет в русском языке несколько значений:

- ♦ профессиональная деятельность в аппарате управления;
- ♦ один из видов федеральных органов исполнительной власти (Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и др.);
- ♦ разновидность общепользуемой деятельности, связанной со Служением, сопричастностью к Благому, Полезному делу.

В Конституции Российской Федерации закрепляется принцип единства публичной власти, который обуславливает взаимодействие различных видов службы, взаимосвязь и взаимозависимость гражданской и муниципальной службы с учетом предназначения, социальной роли, отличий в объеме полномочий и функционала каждого из видов службы. Социальная роль и функции государственной и муниципальной службы определяют порядок их правового регулирования.

Система **публичной власти** в Российской Федерации представляет собой сложную полифункциональную систему, но именно от организации государственной и муниципальной службы, их эффективного взаимодействия и функционирования зависит качество жизни граждан, реализация национальных целей и приоритетов развития. На Рисунке 1 вы можете видеть систему служебных отношений, складывающихся на основании норм Конституции нашей страны и федеральных законов.



Рисунок 1. Виды службы

Именно видовые особенности службы определяют как содержание требований к претендентам на должности, так и специфику процесса поступления и прохождения службы, поэтому далее мы детально рассмотрим представленные виды служебных отношений и постараемся выявить общие элементы в организации и функционировании государственной и муниципальной службы, а также обозначить имеющиеся различия.

1.2 Система государственной службы

В Законе о системе государственной службы закреплено понимание **государственной службы как особого вида профессиональной служебной деятельности граждан** по обеспечению исполнения полномочий государства, государственных органов и государственных деятелей⁵. Специфика государственной службы по сравнению с другими видами деятельности заключается в том, что служащий не создает материальных ценностей и не оказывает хозяйственных услуг, его задача — обеспечить эффективное решение задач и функций государства для повышения качества жизни каждого человека, найти простое и быстрое решение проблем граждан и организаций, при необходимости — защитить их интересы.

Основными **принципами** построения и функционирования системы **государственной службы** в России являются:

- ◆ федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти⁶;
- ◆ законность;
- ◆ приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- ◆ равный доступ граждан к государственной службе;

⁵ См. часть 1 статьи 1 Закона о системе государственной службы.

⁶ Далее также — государственные органы.

- ♦ единство правовых и организационных основ государственной службы;
- ♦ взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- ♦ открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- ♦ профессионализм и компетентность государственных служащих;
- ♦ защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны граждан и организаций;
- ♦ защита системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния, предполагающая, в том числе, запрет на государственную службу для иностранных агентов.

Реализация перечисленных принципов обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Государственная служба как профессиональная деятельность призвана согласовывать интересы государства и общества, гарантировать стабильность и порядок в стране, для чего государственные служащие наделяются властными функциями и реализуют их в различных сферах: в аппарате управления, представленном различными органами исполнительной власти, в системах законодательной и судебной власти, при осуществлении правоохранительной деятельности и при прохождении военной службы.

Военная служба — это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой:

- ♦ в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации;
- ♦ в Службе внешней разведки Российской Федерации;
- ♦ в органах федеральной службы безопасности и органах государственной охраны;
- ♦ в органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и феде-

ральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации;

- ♦ в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны;
- ♦ в воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях.

Особенностью военной службы является ее целевая направленность, связанная с возможностью применения специальных (военных) методов для решения поставленных задач и использованием для этого оружия и вооружения как индивидуального, так и коллективного применения⁷. Военную службу во всех перечисленных формированиях проходят граждане, не имеющие устойчивых правовых связей с иностранными государствами. Иностранцы и граждане, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, вид на жительство либо иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание за рубежом, могут проходить военную службу только в Вооруженных Силах России и воинских формированиях.

Военная служба может осуществляться в добровольном порядке (на контрактной основе) либо по призыву (как форма воинской обязанности, являясь в России юридической обязанностью совершеннолетних граждан мужского пола⁸).

Государственная служба иных видов, как и военная служба, осуществляется только на федеральном уровне и включает в себя различные виды службы, такие как служба в таможенных органах и служба в различных правоохранительных структурах⁹.

Особенности ее прохождения устанавливаются законами о конкретных видах службы и могут включать дополнительные требования

⁷ См. подробнее Законы о военной службе и о статусе военнослужащих.

⁸ См. статью 59 Конституции России.

⁹ См., например, федеральные законы от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и др.

к государственным служащим, возрастные ограничения при поступлении на службу и особенности ее прохождения, особенности присвоения чинов и званий, а также социальные гарантии, предоставляемые государственным служащим только при прохождении данного вида службы.

Государственная гражданская служба¹⁰ представляет собой вид государственной службы, направленный на реализацию административных функций государственного управления в узком смысле, который определяется законом¹¹ как **профессиональная служебная деятельность граждан на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий:**

- ◆ федеральных государственных органов;
- ◆ органов публичной власти федеральной территории;
- ◆ лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- ◆ государственных органов субъектов Российской Федерации;
- ◆ лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Обратите внимание!

Федеральная гражданская служба находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Правовое регулирование **гражданской службы субъектов Российской Федерации** находится в совместном ведении Российской Федерации и регионов, а ее организация — в ведении субъектов Российской Федерации.

Разделение гражданской службы на виды непосредственно вытекает из содержания основополагающего для всей государственной службы принципа федерализма, но и другие ее принципы находят свое отражение в системе **принципов гражданской службы:**

- ◆ приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- ◆ единство правовых и организационных основ видов гражданской службы;

¹⁰ Далее также — гражданская служба.

¹¹ См. часть 1 статьи 3 Закона о гражданской службе.

- ◆ равный доступ владеющих русским языком граждан к гражданской службе и равные условия ее прохождения, независимо от обстоятельств, не связанных с профессиональными качествами гражданских служащих;
- ◆ профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- ◆ стабильность гражданской службы;
- ◆ доступность информации о гражданской службе;
- ◆ взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- ◆ защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Гражданская служба основана на **культуре служения** как базисе ценностно-мотивационного пространства и мерило должного поведения служащих. При формировании и развитии кадрового корпуса гражданской службы особое значение приобретают вопросы профессиональной организации, непрерывного профессионального развития и компетентности гражданских служащих. Являясь разновидностью общественно полезной деятельности, гражданская служба носит публичный характер, и в силу ее социальной значимости особое значение уделяется особому порядку регулирования и детальной правовой регламентации деятельности гражданских служащих. Вследствие этого трудовое законодательство применяется к государственно-служебным отношениям только в части, не урегулированной законодательством о гражданской службе.

1.3 Муниципальная служба

Муниципальная служба (в отличие от государственной) неразрывно связана с сущностью и природой местного самоуправления, его ролью в системе публичной власти, которая распространяется на все население, проживающее на территории определенного муниципального образования.

Из положений Конституции России следует, что при осуществлении публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях каждый из них является равноценным, а существующие различия обусловлены объемом полномочий, а также зоной ответственности каждого уровня публичной власти.

Местное самоуправление, составляя основу конституционного строя нашей страны, призвано обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, что нашло отражение в Законе о местном самоуправлении, закрепившем обязательность существования данного уровня власти как одной из форм народовластия.

Но привлечение граждан к решению вопросов местного значения, а также контролю за деятельностью муниципалитетов не отменяет необходимости наличия профессионального аппарата управления, поэтому муниципальная служба характеризуется следующими признаками:

- ♦ осуществляется гражданами, подтвердившими уровень квалификации наличием комплекса теоретических знаний, практического опыта и приобретенных умений;
- ♦ функционирует в сфере публично-властной деятельности (исключительно в органах местного самоуправления);
- ♦ обеспечивает реализацию задач по обеспечению полномочий местного самоуправления в пределах муниципального образования;
- ♦ регулируется муниципальными образованиями самостоятельно на основе положений федерального и регионального законодательства;
- ♦ финансируется за счет средств местного бюджета.

Содержание законодательства о муниципальной службе predetermined современными подходами к организации публичной власти, требующими не только четкой регламентации вопросов, регулируемых на каждом ее уровне, но и баланса ответственности за принимаемые решения и участия в организации исполнения взятых на себя расходных обязательств.

Пример

Закон о местном самоуправлении позволяет регионам передавать для реализации на местном уровне часть своих полномочий, но только при условии финансового обеспечения возникающих расходов, включая затраты на оплату труда муниципальных служащих, которые будут выполнять переданные полномочия.

Однако одновременно субъекты Российской Федерации получают право контроля за качеством реализации переданных полномочий, в рамках которого участвуют в решении кадровых вопросов, согласовывая кандидатуры муниципальных служащих, отвечающих за выполнение переданных полномочий.

Муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)¹². В отличие от законодательства о гражданской службе, при регулировании муниципальной службы оформление и правовое регулирование служебных правоотношений осуществляется в соответствии с ТК РФ, а нормы законодательства о муниципальной службе применяются лишь в качестве специальных норм, дополняющих трудовое законодательство.

Система законодательства о муниципальной службе¹³ строится на непосредственной реализации принципа единства основных требований к муниципальной службе с учетом исторических и иных местных традиций:

- ◆ непосредственно в Законе о муниципальной службе устанавливаются основополагающие нормы, которые имеют прямое действие и не требуют дополнительной регламентации на уровне региона или муниципалитета;
- ◆ также Законом о муниципальной службе очерчен круг конкретных вопросов, входящих в компетенцию регионов, по которым издаются региональные законы (в частности, о реестре должностей муниципальной службы) для установления единых «правил игры» на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

¹² См. часть 2 статьи 1 Закона о муниципальной службе.

¹³ См. статью 3 Закона о муниципальной службе.

- ◆ на муниципальном уровне необходимо конкретизировать требования федерального или регионального законодательства (например, определив порядок проведения конкурсов на замещение должностей муниципальной службы или порядок проведения аттестации), а также урегулировать комплекс вопросов, отнесенных к исключительной компетенции муниципального образования (таких как установление системы муниципальных наград, которые могут применяться для поощрения служащих);
- ◆ на уровне органов местного самоуправления основной задачей правоприменителя будет издание локальных правовых актов, регламентирующих практические вопросы регулирования муниципальной службы и ее прохождения на основании законодательства о муниципальной службе и муниципальных нормативных правовых актов.

Наиболее важными и основополагающими началами, предопределяющими существо правового регулирования, являются **принципы муниципальной службы**:

- ◆ приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- ◆ равный доступ к муниципальной службе;
- ◆ профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- ◆ стабильность муниципальной службы;
- ◆ доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- ◆ взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- ◆ единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- ◆ правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- ◆ ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- ◆ внепартийность муниципальной службы.

Большинство перечисленных принципов по своей сути и содержанию очень близки принципам гражданской службы, что еще

раз подчеркивает имеющуюся взаимосвязь между муниципальной и гражданской службой. Несмотря на видовую специфику гражданской и муниципальной службы, особенно важной является общая координация действий, их направленность на реализацию законных прав и интересов граждан, сбалансированность интересов общества, государства, конкретного гражданина или организации на всех уровнях публичной власти.

1.4 Взаимосвязь между гражданской и муниципальной службой

Следует отметить, что наиболее тесную взаимосвязь принято проследить между муниципальной и гражданской службой, а не с государственной службой вообще, поскольку именно данный вид государственной службы, предназначенный обеспечить эффективную реализацию полномочий в сфере государственного управления, наиболее близок муниципальной службе по духу и содержанию. У иных видов государственной службы, прежде всего военной, найдется не так много общих задач, сближающих их с муниципальной службой.

В том числе взаимосвязь гражданской и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- ♦ единства основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской и муниципальной службы;
- ♦ единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы;
- ♦ единства требований к подготовке кадров для гражданской и муниципальной службы;
- ♦ взаимного учета стажа гражданской и муниципальной службы;
- ♦ соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих, а также условий дополнительного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую или муниципальную службу.

Основные особенности практической реализации данной взаимосвязи раскрыты в Таблице 1:

Таблица 1. Примеры взаимосвязи муниципальной и гражданской службы

Описание взаимосвязи	Примеры практической реализации
1) единство основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей гражданской службы	Система квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы устанавливается на региональном уровне и, как правило, обеспечивает идентичность основных требований к уровню профессионального образования, стажу службы или работы по специальности, направлению подготовки и дополнительных требований к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей, предъявляемых на гражданской и муниципальной службе в соответствующем субъекте Российской Федерации
2) единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и гражданской службы	Соответствующая взаимосвязь обеспечивается законодателем при установлении системы связанных с гражданской и муниципальной службой запретов, ограничений, требований к служебному поведению, а также прав и обязанностей гражданского и муниципального служащего. Часть из них — абсолютно идентичны, остальные — соотносимы друг с другом с учетом имеющейся специфики гражданской или же муниципальной службы. Например, условия замещения должностей гражданской и муниципальной службы при наличии гражданства или подданства иного государства несколько отличаются, но их объединяет общий подход к правовому регулированию
3) единство требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию	В настоящее время формальные требования к организации профессионального развития гражданских и муниципальных служащих не совсем идентичны, но их объединяет единое понимание необходимости поддержания каждым гражданским и муниципальным служащим профессионального уровня, необходимого для эффективного осуществления его должностных обязанностей
4) учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и учет стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы	Взаимосвязь служебного стажа обеспечивается как при установлении нормативных требований к его исчислению и учету, так и безусловным зачетом любых периодов службы или замещения государственных или муниципальных должностей в стаж соответствующего муниципального или гражданского служащего

Продолжение Таблицы 1

Описание взаимосвязи	Примеры практической реализации
5) соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и гражданских служащих	Данное условие иногда ошибочно понимается как абсолютное равенство размеров оплаты труда, однако на гражданской и муниципальной службе используются общие подходы к формированию системы оплаты труда и установлению социальных гарантий, которые, в том числе, позволяют устанавливать дополнительные гарантии и меры на разных уровнях публичной власти, в различных государственных органах и органах местного самоуправления с учетом специфики их деятельности и иных особенностей
6) соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца	Дополнительное пенсионное обеспечение является одной из основных социальных гарантий на гражданской и муниципальной службе, что предполагает сочетание единства общих подходов к его установлению с особенностями правового регулирования в зависимости от уровня и возможностей соответствующего органа публичной власти

Помимо нормативно установленных взаимосвязей, в настоящее время важное практическое значение имеет складывающаяся на уровне многих регионов и муниципалитетов практика правового регулирования отношений на муниципальной службе с ориентацией на установленные для гражданской службы нормы и алгоритмы (например, при установлении порядка замещения должностей муниципальной службы или при организации оценки профессионального уровня служащих).

Да и на федеральном уровне все больше прослеживается тенденция к сглаживанию имеющихся различий между двумя видами службы: например, из гражданской службы в муниципальную перешла возможность присваивать классные чины (изначально предусмотренная только для гражданской службы); в законодательстве о муниципальной службе появилось понятие конфликта интересов и обязанности по его предупреждению или урегулированию, а ста-

тус муниципального служащего пополнился установленными законом требованиями к служебному поведению¹⁴.

Среди последних примеров унификации требований к служащим можно назвать комплекс правовых актов, устанавливающих особенности правового регулирования служебных отношений в переходный период для Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей¹⁵, которые содержат общие требования к замещению должностей в органах публичной власти, поступлению на гражданскую и муниципальную службу и ее прохождению, соблюдению запретов и ограничений, связанных с гражданской и муниципальной службой: аналогичные нормы содержат и Законы о новых регионах, и утвержденное Президентом Российской Федерации Положение о замещении должностей, и даже разработанные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации¹⁶ Методические рекомендации, посвященные довольно частному вопросу организации деятельности кадровых комиссий.

Не исключено, что именно необходимость принятия в 2022 — 2023 годах простого и понятного служащим и гражданам свода требований к прохождению службы станет основой для формирования в будущем нового правового института, который объединит наиболее важные черты как гражданской, так и муниципальной службы.

Еще одним объединяющим началом для гражданской и муниципальной службы выступают ценности и нормы служебного поведения, которые представляют собой систему социально обусловленных и относительно устойчивых ориентиров, служащих мерилom оценок и критерием выбора наиболее предпочтительного способа профессиональной служебной деятельности. Ценности гражданских и муниципальных служащих в профессиональной сфере определяются идеей «служения».

Например, в соответствии с ключевой идеей федерального проекта «Государство для людей» миссия России заключается в обеспече-

¹⁴ Соответствующие изменения включены в Закон о муниципальной службе в виде статей 9¹, 14¹ и 14².

¹⁵ Далее также — новые регионы.

¹⁶ Далее — Минтруд России.

нии достойной жизни людей, их уверенности в любой жизненной ситуации, создании условий для удобного решения гражданами своих проблем, в оказании им незримой поддержки со стороны государства и служащих.

В этой связи важное значение приобретает именно эффективное взаимодействие между различными видами службы, гарантирующее общее понимание целей и задач, а также направленности действий как государственных, так и муниципальных служащих. С учетом предназначения и социальной роли, которую реализуют гражданская и муниципальная служба, принципиально значимым всегда являлся вопрос формирования кадрового корпуса, принципов и механизмов поступления на службу и, соответственно, предъявляемых требований и системы оценки.

В систему публичного управления сегодня активно вовлекаются организации бюджетного сектора — прежде всего государственные и муниципальные учреждения, которые обеспечивают исполнение поручений Президента и Правительства России на региональном и муниципальном уровнях. Сотрудники данных организаций, как правило, отличаются высоким уровнем профессиональной подготовки в соответствующих сферах государственного управления, а также довольно хорошо осведомлены об актуальных целях и задачах, решаемых органами публичной власти.

Работники государственных и муниципальных организаций могут составить основу кадрового резерва для формирования корпуса профессионалов, готовых к замещению должностей гражданской и муниципальной службы, но де-юре не относятся к числу тех, кого принято именовать государственными и муниципальными служащими.

Как уже подчеркивалось, в основе организации служебной деятельности заложен должностной принцип, именно с замещением должности связано приобретение статуса гражданского или муниципального служащего. Вопросам типологии должностей гражданской и муниципальной службы, особенностям их замещения и проверки соответствия претендентов установленным требованиям посвящена следующая глава.

ГЛАВА 2.

ПОСТУПЛЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАЖДАНСКУЮ И МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ

Учитывая, что гражданская и муниципальная службы являются специфическими видами профессиональной деятельности, связанными с обеспечением законных прав и интересов граждан и организаций путем реализации полномочий органов публичной власти, действующим законодательством предусматриваются особые требования к лицам, поступающим на гражданскую и муниципальную службу.

В данной главе рассмотрены требования для замещения должностей гражданской и муниципальной службы, а также условия, при которых гражданину на законных основаниях может быть отказано в поступлении на гражданскую или муниципальную службу.

С учетом того, что в основе организации гражданской и муниципальной службы заложен должностной принцип, необходимо подробнее остановиться на вопросах типологии должностей. Рассмотрение типологии должностей неразрывно связано с особенностями организации самой системы публичной власти, с реализацией принципа разделения властей, федеративным устройством России, в этой связи при определении оснований для типологии должностей необходимо акцентировать внимание на вопросах их учреждения.

2.1 Учреждение должностей в органах публичной власти

Первоэлементом в организации гражданской и муниципальной службы является соответствующая должность. Должностная структура отражает:

- ◆ способ достижения целей и результатов в процессе деятельности;
- ◆ соотношение задач, функций, результатов деятельности органов публичной власти и их сотрудников для организации совместной деятельности персонала;
- ◆ определенные роли, выполняемые сотрудниками в организации.

Задачей руководителя любого органа публичной власти является формирование эффективной управленческой структуры, обеспечивающей выполнение стоящих перед ней задач, поэтому на каждом уровне публичной власти (по крайней мере в исполнительной ветви власти) имеется свой набор инструментов для решения данной задачи.

Например, на федеральном уровне система органов исполнительной власти возглавляется Правительством Российской Федерации¹⁷ и формируется в соответствии с указами Президента Российской Федерации, в которых учтен опыт реализации административной реформы¹⁸, предполагающий формирование в системе федеральных органов исполнительной власти федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, которые в установленной сфере деятельности преимущественно осуществляют:

- ◆ функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также координацию деятельности подведомственных федеральных служб и агентств (**федеральное министерство**);

¹⁷ См. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

¹⁸ См. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

- ◆ функции по федеральному государственному контролю (надзору) или специальные функции в сфере обеспечения безопасности государства (**федеральная служба**);
- ◆ функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом (**федеральное агентство**).

В рамках данного подхода система управления органами исполнительной власти также образует функциональную триаду, предполагающую установление перечней:

- ◆ федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации либо подчиненные ему министерства;
- ◆ федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации либо подчиненные ему министерства;
- ◆ федеральных служб и агентств, непосредственное руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Не останавливаясь подробно на внутренней структуре перечисленных выше федеральных органов исполнительной власти, отметим, что ключевые элементы структуры каждого государственного органа — департаменты, управления и отделы — формируются в пределах довольно жестких требований к их внутренней структуре и штату¹⁹: помимо установления минимальной численности данных подразделений, дополнительные условия сопровождают, например, введение должностей референтов и заместителей руководителей. Впрочем, в таких условиях работает вся система федеральных органов исполнительной власти: число заместителей Председателя Правительства Российской Федерации определяется указом Президента Российской Федерации²⁰, а количество заместителей федеральных министров устанавливается в положениях о министерствах.

¹⁹ См. постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 года № 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным служб и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

²⁰ См. пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Аналогичный подход можно наблюдать и на региональном уровне: общие требования к организации системы управления задает Закон о системе публичной власти в регионах, при этом в большинстве субъектов Российской Федерации, помимо основных законов (конституций и уставов), принимаются специальные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие устройство органов государственной власти.

Например, в Ярославской области такой правовой акт устанавливает не только систему органов исполнительной власти, но и требования к их структуре и численности²¹.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, при этом в основу его организации также положен территориальный принцип, предполагающий осуществление местного самоуправления:

- ◆ в городских и сельских поселениях;
- ◆ в муниципальных районах;
- ◆ **в муниципальных и городских округах;**
- ◆ на внутригородских территориях городов федерального значения.

В городских округах, в соответствии с региональными законами, местное самоуправление может осуществляться и на территориях внутригородских районов.

Как правило, территориальная организация местного самоуправления определяется решением региональных законодателей, однако в силу прямого указания закона²² первые органы местного самоуправления, которые будут образованы осенью 2023 года на территории новых регионов, могут быть сформированы только в муниципальных районах и городских округах. В свою очередь, параметры формирования системы органов местного самоуправления определены непосредственно в Законе о местном

²¹ См. Указ Губернатора Ярославской области от 11 октября 2022 года № 276 «Об утверждении Положения о системе и структуре исполнительных органов Ярославской области».

²² Соответствующие рамки определены статьей 11 каждого из Законов о новых регионах, в частности, ее частями 2.

самоуправлении²³, который относит к разновидностям органов местного самоуправления:

- ◆ **представительный орган муниципального образования;**
- ◆ **главу муниципального образования;**
- ◆ **местную администрацию** (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- ◆ иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (к ним относится контрольно-счетный орган муниципального образования, если решение о его создании принял представительный орган).

Первые три органа местного самоуправления являются обязательными для любого муниципального образования, при этом закон допускает достаточно высокую вариативность способов их формирования, например, он предусматривает возможность выбора на конкурсной основе сити-менеджера, который будет отвечать за социально-экономическое развитие муниципалитета, работая на основе контракта в качестве главы местной администрации.

Но для новых регионов законом также императивно выбран один из самых простых и распространенных способов организации муниципального управления — когда избранный представительным органом глава муниципального образования по должности принимает на себя руководство местной администрацией²⁴.

При этом в части формирования структуры исполнительной власти на местах Законы о новых регионах не содержат особых рекомендаций, поскольку данный вопрос довольно подробно урегулирован положениями Закона о местном самоуправлении. Так, структура местной администрации, которую утверждает представительный орган муниципального образования по представлению главы муниципального образования, может включать в себя как отраслевые (функциональные), так и территориальные **органы местной администрации**.

²³ См. Статью 37 указанного Закона.

²⁴ См. Часть 5 статьи 11 Законов о новых регионах.

На основе приведенного выше опыта формирования федеральных и региональных структур, вновь образуемые органы местного самоуправления также вправе утвердить единые подходы к определению своей структуры и численности, установив количество необходимых им специалистов и введя соответствующие должности. Но перед введением в структуру органов публичной власти должностей гражданской и муниципальной службы необходимо проанализировать существующие требования к их установлению.

Анализ порядка учреждения должностей гражданской и муниципальной службы позволяет отметить, что и определения указанных должностей, и способ их установления практически идентичны:

- ◆ должности гражданской службы учреждаются²⁵ в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность, а их классификация по категориям, группам и государственным органам закрепляется соответственно в Реестре должностей федеральной гражданской службы²⁶ или региональном реестре должностей гражданской службы²⁷;
- ◆ должности муниципальной службы образуются в соответствии с уставом муниципального образования с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления или лица, замещающего муниципальную должность, и устанавливаются муниципальными правовыми актами в органе местного самоуправления в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации²⁸.

Таким образом, ключевыми элементами процесса учреждения должностей как гражданской, так и муниципальной службы являются:

- ◆ учреждение должности в целях обеспечения исполнения полномочий соответствующего органа публичной власти или должностного лица (что, в принципе, вытекает из рассмо-

²⁵ См. статьи 8 и 10 Закона о муниципальной службе.

²⁶ См. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

²⁷ Утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 10 Закона о гражданской службе.

²⁸ Далее также — Реестр должностей муниципальной службы.

тренных ранее определений гражданской и муниципальной службы);

- ◆ классификация и систематизация должностей в соответствующем реестре применительно к определенному органу публичной власти.

Например, Реестр должностей муниципальной службы представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций²⁹. И если субъекты Российской Федерации утверждают свои реестры должностей гражданской службы «с учетом принципов построения» федерального реестра, но не обязаны полностью его копировать, то муниципальные образования не вправе инициативно изменить наименования или группы должностей, предусмотренных региональным Реестром должностей муниципальной службы.

С учетом установленных Законом о муниципальной службе требований к структуре указанного Реестра выделяют должности муниципальной службы в представительном органе, в местной администрации или в иных органах местного самоуправления.

По сроку осуществления полномочий выделяют должности муниципальной службы, замещаемые на определенный срок на основании срочного трудового договора (контракта), и должности муниципальной службы, замещаемые на неопределенный срок (в данном случае критерии отнесения должностей к одной из названных групп определяются статьей 59 ТК РФ).

Отметим, что при сопоставлении реестров должностей муниципальной службы различных регионов можно отметить, что порой статус вводимых должностей с одинаковым наименованием и, как следствие, их соотношение с должностями гражданской службы могут отличаться.

²⁹ См. статью 7 Закона о муниципальной службе.

Пример

Должности руководителей аппаратов (управляющих делами) в разных субъектах Российской Федерации вводятся в местных администрациях как по высшей, так и по главной группе должностей.

Позиция начальника отдела может вводиться как по главной, так и по ведущей группе должностей (как правило, более высокий уровень должности вводится для самостоятельных отделов в органах местного самоуправления, а более низкий — для внутриведомственных подразделений иных структурных единиц — управлений, департаментов или комитетов).

В таком случае статус должности и требования к ее замещению будут устанавливаться не только по названию должности, но и в зависимости от того, к какой группе должностей муниципальной службы она отнесена.

2.2 Типология должностей гражданской и муниципальной службы

Типология должностей представляет собой объективную систему, которая помогает определить стандарты деятельности, необходимые для должности, более четко сформулировать требования к уровню квалификации, выделить профессионально важные качества, а также определить механизмы организационного взаимодействия в контексте достижения организационных целей. Кроме того, с должностной позицией связаны особенности и осуществление служебной деятельности, объем должностных полномочий, прав и обязанностей, уровень предоставляемых гарантий и оплаты труда.

Для типологии должностей в органах публичной власти принципиально важным является рассмотрение соотношения должностей гражданской и муниципальной службы с государственными и муниципальными должностями.

Для непосредственного исполнения наиболее важных функций государства на федеральном и региональном уровнях устанавливаются государственные должности, статус которых, как правило, определяется на уровне Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Пример

Должность Президента Российской Федерации, безусловно, является государственной должностью. Также такие должности учреждены во всех ветвях власти: например, в исполнительной власти это должности Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра или заместителя Председателя Правительства субъекта Российской Федерации; в законодательной — должности глав обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации — Совета Федерации и Государственной Думы, а также депутатов регионального Законодательного Собрания; в судебной системе государственные должности занимают судьи — от Председателя Верховного Суда Российской Федерации до мирового судьи. К государственным относятся должности Председателя Счетной Палаты России или председателя избирательной комиссии региона и многие другие.

Подспорьем для тех, кто хочет разобраться в непростой системе государственных должностей, станут утвержденные Президентом Российской Федерации Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации³⁰ и Перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации³¹, а также законы субъектов Российской Федерации, регулирующие статус лиц, замещающих государственные должности³².

Аналогичным образом, к должностям государственной и муниципальной службы не относятся муниципальные должности. Согласно данному в законе определению «лица, замещающего муниципальную должность»³³, к муниципальным чаще всего относятся должности:

- ♦ выборного должностного лица местного самоуправления (например, должность главы муниципального образования);
- ♦ депутата представительного органа муниципального образования (включая должности председателя и заместителя председателя представительного органа);

³⁰ См. Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации».

³¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации».

³² См., например: Закон Свердловской области от 12 июля 2011 года № 63-ОЗ «О перечне государственных должностей Свердловской области»; Закон Московской области от 14 марта 1997 года № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области»; См. Закон Луганской Народной Республики от 5 мая 2023 года № 436-III «О государственных должностях Луганской Народной Республики»; Закон Донецкой Народной Республики от 17 мая 2023 года № 448-III «О государственных должностях Донецкой Народной Республики» и др.

³³ См. статью 2 Закона о местном самоуправлении.

- ♦ председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа (указанные должности вводятся, если в конкретном муниципальном образовании принято решение о создании такого органа).

Перечень муниципальных должностей в конкретном муниципальном образовании устанавливается его уставом.

Важно!

Лица, замещающие государственные и муниципальные должности, не являются государственными или муниципальными служащими, поэтому на них не распространяются положения законодательства о государственной или муниципальной службе, а их права, обязанности ответственность, и гарантии деятельности устанавливаются соответствующими конституциями (уставами) и законодательными актами.

Вопреки распространенному мнению, трудовое законодательство применяется к регулированию деятельности таких должностных лиц только опосредованно. В основе трудовых отношений лежит трудовой договор, но значительная часть государственных и муниципальных должностей замещается путем избрания на должность, поэтому трудовой договор с ними не заключается, а нормы ТК РФ применяются только по аналогии закона.

Между служащими и лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, можно выделить как общие черты, так и различия. С одной стороны, они обладают особым правовым статусом, связанным с участием в реализации полномочий органов публичной власти. Но при внешней схожести их права и обязанности, запреты и ограничения не идентичны. Например, и для служащих, и для должностных лиц могут устанавливаться дополнительные гарантии в сфере пенсионного обеспечения, однако содержание и условия получения пенсии или доплаты за выслугу лет разнятся не только в зависимости от обеспеченности соответствующего бюджета, но и от статуса получателя.

С другой стороны, хотя должностные лица вправе лично осуществлять властные полномочия, но для их эффективной реализации им обычно требуется введение должностей служащих — личных помощников или советников — либо даже формирование аппарата специалистов для обеспечения деятельности представительного органа.

Должности государственной службы чаще всего подразделяют в зависимости от ветви власти (должности в органах законодательной, исполнительной, судебной власти) и по видам государственной службы (должности военной службы, должности гражданской службы и гражданской службы иных видов).

Должности гражданской службы дополнительно классифицируют в зависимости от ее уровня (на федеральную и региональную).

Важно!

Практическое значение такой классификации заключается в определении законодательства, применимого к регулированию соответствующих отношений, поскольку в отдельных федеральных органах исполнительной власти может осуществляться прохождение сразу нескольких видов государственной службы: например, в таможенных органах ее могут проходить как гражданские служащие, так и сотрудники, деятельность которых регулируется специальным законом.

Все должности гражданской службы подразделяются на категории и группы³⁴ (см. Рисунок 2):



Рисунок 2. Типология должностей гражданской службы

Отметим, что должности категории «руководители» могут замещаться как на определенный срок, так и бессрочно, тогда как должности категории «помощники (советники)» всегда замещаются на определенный срок, а на должности категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» сотрудников принимают без ограничения срока полномочий (если, конечно, иное не установлено действующим законодательством, как в случае приема по срочному соглашению нового сотрудника для замены временно отсутствующего служащего).

³⁴ См. статью 9 Закона о гражданской службе.

В зависимости от вида федеральной государственной службы, государственным служащим присваивают воинские звания, классные чины юстиции, дипломатические ранги или классные чины федеральной гражданской службы.

На региональном уровне гражданским служащим присваивают только классные чины гражданской службы соответствующего субъекта Российской Федерации. Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности гражданской службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы. При этом установленная законом³⁵ классификация классных чинов основывается на группах должностей гражданской службы, что отражено на Рисунке 3:



Рисунок 3. Система классных чинов гражданской службы

³⁵ См. статью 11 Закона о гражданской службе.

Классификация должностей муниципальной службы аналогична используемой на гражданской службе и выделяет те же пять основных групп:

- ◆ высшие должности муниципальной службы;
- ◆ главные должности муниципальной службы;
- ◆ ведущие должности муниципальной службы;
- ◆ старшие должности муниципальной службы;
- ◆ младшие должности муниципальной службы.

Данная классификация способствует эффективному установлению требуемого законом соотношения должностей муниципальной службы и должностей гражданской службы³⁶ на основе соотнесенности квалификационных требований к ним. Принятая в законодательстве классификация по группам должностей позволяет упростить процесс установления требований для замещения должностей муниципальной службы, определив базовые условия не для каждой конкретной должности, а сразу для всех должностей, относящихся к соответствующей группе.

Обратите внимание!

Отметим, что для ряда регионов характерно установление категорий должностей муниципальной службы (в целом аналогичных категориям должностей гражданской службы) в качестве дополнительной характеристики должности муниципальной службы: например, в Московской области установили такие категории должностей муниципальной службы, как «руководители», «помощники (советники)» и «специалисты»³⁷. Установление классных чинов для муниципальных служащих также является правом, а не обязанностью регионов³⁸, при этом подавляющее большинство субъектов Российской Федерации этим правом воспользовалось и установило систему классных чинов муниципальных служащих, которая обычно практически полностью воспроизводит систему классных чинов на гражданской службе (за исключением наименований, в которых упоминается не о гражданской, а о муниципальной службе)³⁹.

³⁶ См. статью 8 Закона о муниципальной службе.

³⁷ См. Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области».

³⁸ См. статью 91 Закона о муниципальной службе.

³⁹ См., например, Закон Республики Крым от 16 сентября 2014 года № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым».

2.3 Квалификационные требования к должностям гражданской и муниципальной службы

Одним из основных критериев для сопоставления должностей гражданской и муниципальной службы⁴⁰, как правило, выступают квалификационные требования к соответствующим должностям. Изменения требований к гражданским и муниципальным служащим, к уровню их квалификации неразрывно связаны с осмыслением особенностей самой деятельности, определением сущности службы.

Квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Например, квалификационные требования к должностям гражданской службы⁴¹ включают требования:

- ◆ к уровню профессионального образования;
- ◆ к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки;
- ◆ к профессиональному уровню;
- ◆ к специальности, направлению подготовки, а также квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы профессиональной переподготовки (при наличии соответствующего решения представителя нанимателя).

В частности, на Рисунке 4 отражена система квалификационных требований к уровню образования, необходимому для замещения должностей гражданской службы.

⁴⁰ В том числе аналогичное соотношение должно быть определено законом субъекта Российской Федерации согласно части 2 статьи 8 Закона о муниципальной службе.

⁴¹ См. статью 12 Закона о гражданской службе.



Рисунок 4. Квалификационные требования к уровню образования

Таким образом, для старта карьеры на гражданской службе гражданину достаточно наличия среднего профессионального образования, но круг возможных для замещения позиций ограничен только должностями обеспечивающих специалистов. Наиболее широко «окно возможностей» открывается перед специалистами, имеющими высшее образование, при этом должности гражданской службы высшей и главной групп должностей доступны только для лиц с дипломами специалистов или магистров, а также представителей кадров высшей квалификации — кандидатов и докторов наук.

Требования к стажу, необходимому для замещения должностей гражданской службы, на федеральном уровне устанавливаются указом Президента Российской Федерации⁴², а на уровне субъектов Российской Федерации — региональными законами (чаще всего требования к стажу, определенные на региональном уровне, воспроизводят рамку, установленную Президентом Российской Федерации).

⁴² См. Указ Президента от 16 января 2017 года № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы».

Так, в Луганской Народной Республике требуется⁴³:

- ♦ **для замещения должностей высшей группы — не менее 4 лет стажа** гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки;
- ♦ **для замещения должностей главной группы — не менее 2 лет стажа** гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки⁴⁴;
- ♦ **для замещения должностей ведущей, старшей и младшей групп должностей требования к стажу не предъявляются.**

На основе обобщения региональных практик и в целях оказания методического содействия органам местного самоуправления по формированию системы квалификационных требований Минтрудом России были подготовлены Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям, которые включают в себя Перечень областей и видов профессиональной служебной деятельности, в соответствии с которыми муниципальные служащие исполняют должностные обязанности, справочник типовых квалификационных требований.

Закон⁴⁵ устанавливает среди основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также (при наличии соответствующего решения работодателя) — к специальности, направлению подготовки.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы

⁴³ См. Закон Луганской Народной Республики от 28 апреля 2023 года № 434-III «О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики»

⁴⁴ Для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома требуемый стаж гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки составляет 1 год.

⁴⁵ См. статью 9 Закона о муниципальной службе.

по специальности, направлению подготовки, необходимым **для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами** на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с установленной им классификацией должностей муниципальной службы.

Для установления детализированных требований к профессиональному уровню Минтрудом России разработан и поддерживается в актуальном состоянии Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих⁴⁶, система которых приведена на Рисунке 5.

	КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ		
	БАЗОВЫЕ	ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ	
		ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ	ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ
ОБРАЗОВАНИЕ	уровень образования	специальность (направление подготовки) профессионального образования	-
	ст. 12 Закона о гражданской службе	ст. 12 Закона о гражданской службе + Справочник	
СТАЖ	продолжительность	по специальности (направлению подготовки)	-
	Указ Президента Российской Федерации / закон субъекта Российской Федерации		
ЗНАНИЯ И УМЕНИЯ	Законодательство: • Конституция Российской Федерации • государственная служба • противодействие коррупции	В зависимости от области и вида деятельности	В зависимости от функциональных обязанностей
	Русский язык		
	Информационно-коммуникационные технологии		
	Общие и управленческие умения Профессиональные и личные качества (компетенции)		

Рисунок 5. Система квалификационных требований

Как правило, при установлении типовых квалификационных требований к должностям муниципальной службы регионы также определяют их с опорой на квалификационные требования для

⁴⁶ См. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (Версия 4.0).

замещения должностей гражданской службы⁴⁷, либо требования смягчаются для замещения отдельных должностей с учетом кадровой ситуации в соответствующих субъектах Российской Федерации.

С учетом этого для замещения должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления соответствующего муниципального образования могут быть рекомендованы следующие требования:

1. Требования к уровню профессионального образования

Группы должностей муниципальной службы	Минимальный уровень профессионального образования
высшие и главные должности	высшее образование — специалитет, магистратура
ведущие должности	высшее образование — бакалавриат
старшие и младшие должности	среднее профессиональное образование

2. Требования к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности

Группа должностей муниципальной службы	Требования к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности
высшие должности	не менее 4 лет стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки (после получения диплома о профессиональном образовании соответствующего уровня)
главные должности	не менее 2 лет стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки (после получения диплома о профессиональном образовании соответствующего уровня); для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома — не менее 1 года стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки (после получения диплома о профессиональном образовании соответствующего уровня)
ведущие, старшие и младшие должности	без предъявления требований к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки

⁴⁷ См., например, статью 7 Закона Ярославской области от 3 марта 2005 года № 30-з «О государственной гражданской службе Ярославской области» и статью 5 Закона Ярославской области от 22 июня 2007 года № 46-з «О муниципальной службе в Ярославской области».

3. Требования к знаниям (вне зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности)

Для замещения всех групп должностей муниципальной службы рекомендуется предъявлять следующие требования к знаниям:

- ◆ требования к знанию государственного языка Российской Федерации (русского языка);
- ◆ требования к знаниям правовых основ:
 - ▶ Конституции Российской Федерации;
 - ▶ Закона о местном самоуправлении;
 - ▶ Закона о муниципальной службе;
 - ▶ законодательства о противодействии коррупции.

4. Требования к умениям (вне зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности)

Для замещения всех групп должностей муниципальной службы рекомендуется предъявлять следующие требования к умениям:

- ◆ работы на компьютере, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- ◆ работы в информационно-правовых системах.

5. Дополнительные требования

Для замещения должностей высшей, главной и ведущей групп рекомендуется дополнительно предъявлять следующие требования к умениям:

- ◆ руководить подчиненными, эффективно планировать работу и контролировать ее выполнение;
- ◆ оперативно принимать и реализовывать управленческие решения;
- ◆ вести деловые переговоры с представителями государственных органов, органов местного самоуправления;
- ◆ соблюдать этику делового общения при взаимодействии с гражданами.

Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Дополнительно представителем нанимателя (работодателем) в должностной инструкции могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки.

2.4 Порядок поступления на гражданскую и муниципальную службу

Поступление на гражданскую и муниципальную службу неразрывно связано с определением соответствия установленным требованиям, оценкой претендентов.

Так, к кандидатам на замещение должностей гражданской службы предъявляются следующие требования⁴⁸:

- ♦ наличие гражданства Российской Федерации;
- ♦ достижение совершеннолетнего возраста (18 лет);
- ♦ владение государственным языком Российской Федерации (русским языком);
- ♦ соответствие квалификационным требованиям для замещения должностей гражданской службы;
- ♦ отсутствие ограничений, связанных с прохождением гражданской службы.

При этом для поступления на муниципальную службу гражданин должен соответствовать аналогичным требованиям⁴⁹:

- ♦ достижение совершеннолетнего возраста (18 лет);
- ♦ владение государственным языком Российской Федерации (русским языком);
- ♦ соответствие квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы;

⁴⁸ См. статью 21 Закона о гражданской службе.

⁴⁹ См. статью 16 Закона о муниципальной службе.

- ♦ отсутствие ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы.

Обратите внимание!

В отличие от требований к поступающим на гражданскую службу, в указанном выше перечне прямо не названа необходимость наличия гражданства России, однако это требование вытекает из статьи 13 Закона о муниципальной службе.

При поступлении на службу гражданину **необходимо представить документы** в соответствии с установленным перечнем⁵⁰, в том числе, включающим:

- а) личное заявление;
- б) заполненную и подписанную анкету⁵¹ с фотографией;
- в) копию паспорта или заменяющего его документа (соответственно, документ предъявляется лично по прибытии в кадровую службу органа публичной власти);
- г) документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, квалификацию и стаж работы;

Пример

К таким документам относятся: копия трудовой книжки, заверенная нотариально или кадровой службой по месту службы (работы), сведения о трудовой деятельности, оформленные в установленном порядке либо иные документы, подтверждающие служебную (трудовую) деятельность гражданина (служащего); копии документов об образовании и (или) о квалификации, а также, по желанию гражданина, — копии документов о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровой службой по месту службы (работы).

- д) документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению⁵², к которым, в частности, отнесены органические психические расстройства, шизофрения, умственная отсталость, эпилепсия.

⁵⁰ См. часть 2 статьи 26 Закона о гражданской службе, часть 1 статьи 16 Закона о муниципальной службе.

⁵¹ По форме, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р.

⁵² Порядок его получения установлен приказом Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2009 года № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения».

Поступая на гражданскую или муниципальную службу, граждане подпадают под специальный режим правового регулирования, который накладывает как на служащих, так и на претендентов на замещение должностей гражданской и муниципальной службы определенные ограничения.

Так, например, гражданин не может поступить на службу в случае⁵³:

- ◆ осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей по должности гражданской или муниципальной службы по приговору суда;
- ◆ отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение обязанностей по должности гражданской или муниципальной службы связано с использованием таких сведений;
- ◆ утраты доверия в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- ◆ близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- ◆ приобретения статуса иностранного агента.

Продолжая разговор об установленных ограничениях, нельзя не отметить особенности правового регулирования в переходный период на территории новых регионов: для них ограничения, запреты и требования к служебному поведению, установленные Законом о гражданской службе и Законом о муниципальной службе, не действуют до окончания переходного периода (т.е. до 1 января 2026 года).

⁵³ С исчерпывающим перечнем соответствующих ограничений можно ознакомиться в статье 16 Закона о гражданской службе и статье 13 Закона о муниципальной службе.

Вместо них Положение о замещении должностей закрепляет перечень обстоятельств, при наличии которых гражданин не может поступить на службу, а служащий — находиться на службе в течение переходного периода (хотя и не называет их ограничениями), в частности:

- ◆ признание гражданина (служащего) недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- ◆ осуждение гражданина (служащего) к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие судимости, не снятой или не погашенной в установленном порядке;
- ◆ отказ гражданина (служащего) от прохождения процедуры оформления допуска к государственной тайне, если исполнение должностных обязанностей по желаемой или замещаемой им должности связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну;
- ◆ представление подложных документов или заведомо ложных сведений при назначении на должность.

Обратите внимание!

При поступлении на гражданскую и муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами служащего.

Наличие таких обстоятельств, которые являются проявлением дискриминации, запрещенной на уровне конституционных норм⁵⁴, может стать основанием для оспаривания решений представителя нанимателя (работодателя) о поступлении на службу.

Наиболее кардинальным отличием процедуры поступления на гражданскую службу от общего порядка трудоустройства является установление требований к основаниям и порядку такого поступления.

В Законе о гражданской службе данный вопрос урегулирован статьей 22, которая в части 1 устанавливает приоритет конкурса

⁵⁴ См., в частности, статью 19 Конституции Российской Федерации.

на замещение вакантной должности гражданской службы перед иными способами ее замещения.

Порядок и условия проведения соответствующего конкурса утверждены Указом Президента Российской Федерации⁵⁵, а предметное описание подходов к оценке претендентов определены утвержденной⁵⁶ постановлением Правительства Российской Федерации Единой методикой проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов⁵⁷.

Обратите внимание!

Конкурсная процедура предопределяет обязательность оценки профессионального уровня каждого претендента и выбор среди них наиболее подходящего претендента в соответствии с квалификационными требованиями к должности гражданской службы.

Данное решение принимается соответствующей конкурсной комиссией, в состав которой в обязательном порядке включаются представители общественности и независимые эксперты, обладающие нужной квалификацией для оценки профессионального уровня претендентов. Следует отметить, что закон не препятствует участию в конкурсных процедурах действующих гражданских служащих, претендующих на получение более высокой должности или желающих сменить сферу профессиональной деятельности, но и не устанавливает для них никаких преференций при отборе.

При этом в частях 2–4 статьи 22 Закона о гражданской службе содержится перечень оснований, при наличии которых конкурс может не проводиться, к их числу относятся:

- ◆ назначение на должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», замещаемые на определенный срок полномочий;
- ◆ назначение на должности гражданской службы категории «руководители» по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;
- ◆ заключение срочного служебного контракта;

⁵⁵ См. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

⁵⁶ См. постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов».

⁵⁷ Далее — Единая методика.

- ◆ назначение служащего на иную должность гражданской службы в предусмотренных Законом о гражданской службе случаях;
- ◆ назначение на должность гражданской службы из кадрового резерва;
- ◆ назначение на должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну (по перечню должностей, утвержденному нормативным актом государственного органа);
- ◆ назначение на должности гражданской службы младшей группы должностей по решению представителя нанимателя.

Обратите внимание!

Возможность поступления на гражданскую службу без проведения конкурса возникает только в установленных законом случаях, обеспечивая как реализацию права на должностной рост у действующих гражданских служащих, так и возможность поступления на гражданскую службу специалистов «со стороны».

Например, возможность внеконкурсного приема на младшие должности гражданской службы создает дополнительный канал поступления для представителей молодежи, готовой к прохождению всех ступеней карьерной лестницы.

Еще одним способом оценить профессиональные навыки кандидата без проведения конкурса является поступление на гражданскую службу на период длительного отсутствия сотрудника государственного органа (например, в случае предоставления ему отпуска по уходу за ребенком).

В ноябре 2022 года сама необходимость проведения конкурса была поставлена в зависимость от решения представителя нанимателя⁵⁸:

- ◆ часть 4 статьи 22 Закона о гражданской службе была изложена в новой редакции, предусматривавшей, что конкурс может не проводиться по решению представителя нанимателя не только при назначении на должности гражданской службы младшей группы должностей, но и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами;
- ◆ статьей 2 Федерального закона от 4 ноября 2022 года № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25¹ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было установлено, что до конца 2023 года по решению

⁵⁸ См. Федеральный закон от 4 ноября 2022 года № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25¹ Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

представителя нанимателя конкурс при назначении на должности гражданской службы высшей, главной, ведущей и старшей групп может не проводиться.

Таким образом, конкурсная процедура на довольно длительный период перестала быть обязательным инструментом назначения на должности гражданской службы, а юридический механизм «моратория на конкурсные процедуры» был воспроизведен в Положении о замещении должностей. В частности, в пункте 14 указанного положения прямо предусмотрено, что до 1 января 2026 года по решению представителя нанимателя при назначении граждан на должности гражданской службы в государственные органы на территории новых регионов конкурс может не проводиться.

В апреле 2023 года вступили в силу изменения⁵⁹, внесенные в Закон о гражданской службе, предусматривающие обязательность оценки профессионального уровня претендентов при любом поступлении на гражданскую службу, в том числе без проведения конкурса.

Комментируя порядок организации данной оценки, Минтруд России рекомендовал использовать подходы, ранее установленные для конкурсных процедур в Единой методике. Следовательно, вне зависимости от способа отбора кандидатов основным требованием для поступления на государственную службу является соответствие претендента квалификационным требованиям к соответствующей должности, подтвержденное результатами оценки его профессионального уровня.

Минтрудом России как уполномоченным органом в 2014 году был разработан Методический инструментарий по организации отбора кадров на замещение вакантных должностей гражданской службы, способствующий повышению качества самой процедуры конкурсного отбора. Отдельные аспекты получили свое дальнейшее развитие в подготовленных министерством Методических инструментариях по установлению квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы, по формирова-

⁵⁹ См. Федеральный закон от 29 декабря 2022 года № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вступивший в силу 29 апреля 2023 года.

нию кадрового состава гражданской службы, а также при разработке Единой методики.

При выборе методов оценки кандидатов, определение соответствия их квалификационным требованиям, имеющегося профессионального уровня необходимым является учет категории и группы вакантной должности гражданской службы, области и вида профессиональной служебной деятельности служащих, получения максимально полной и объективной информации о наличии у кандидатов необходимых качеств, знаний и умений, опыта, закреплённых в должностном регламенте.

В целом, рекомендуемая Минтрудом России система оценки представлена на Рисунке 6.



Рисунок 6. Модель оценки профессионального уровня кандидата
(рекомендации Минтруда России)

Поступление на муниципальную службу имеет как особенности, так и общие черты с механизмами поступления на гражданскую службу. При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора также может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должно-

сти муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы⁶⁰. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования.

При этом, с учетом положений ТК РФ как базового акта, регулирующего отношения в сфере муниципальной службы, для поступления на нее законодатель использовал принципиально отличный от гражданской службы подход⁶¹:

- ♦ общие основания поступления на муниципальную службу в соответствии с ТК РФ, который в основном определяет специальный порядок поступления только для ситуаций, связанных с исключением из установленного трудовым законодательством принципа свободы договора (в части особенностей заключения срочного трудового договора, предоставления гарантий заключения трудового договора при сокращении должностей и в ряде иных случаев и т.д.);
- ♦ возможность (но не обязательность!) установления муниципальным правовым актом условий и порядка замещения должности муниципальной службы на конкурсной основе;
- ♦ право работодателя использовать кадровый резерв на муниципальной службе при условии утверждения положения о нем муниципальным правовым актом.

Таким образом, для поступления на муниципальную службу проведение конкурса по общему правилу не является обязательным, при этом на территории новых регионов на органы местного самоуправления в полном объеме распространяется возможность принятия решения о непроведении конкурсов для замещения должностей в органах публичной власти новых регионов, установленное пунктом 14 Положения о замещении должностей.

⁶⁰ См. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям. Версия 2.0.

⁶¹ См. статьи 16, 17 и 33 Закона о муниципальной службе.

В настоящий момент контур поступления на гражданскую и муниципальную службу характеризуется двумя основными трендами, сложившимися на практике:

- ♦ организация и проведение конкурсных процедур, четко регламентирующих сроки, порядок участия претендентов и условия определения победителя конкурса, предусматривающих оценку претендентов в соответствии с Единой методикой;
- ♦ организация приема на службу без проведения конкурса при условии проведения оценки претендентов в порядке, установленном Единой методикой.

Решение о назначении на должность оформляется правовым актом представителя нанимателя для гражданских служащих и представителя нанимателя (работодателя) — для муниципальных служащих.

Важно!

Указанные наименования сторон служебного контракта с гражданским служащим и трудового договора с муниципальным служащим могут показаться непривычными с позиции трудовых отношений, но соответствующие названия вытекают из требований законодательства о гражданской и о муниципальной службе, в частности, части 3 статьи 10 Закона о системе государственной службы, согласно которому нанимателем для федерального гражданского служащего является Российская Федерация, а для служащего субъекта Российской Федерации — соответствующий субъект Российской Федерации. Соответственно, от имени федеральных и региональных государственных органов полномочия нанимателя осуществляют так называемые **представители нанимателя**, в роли которых может быть глава региона, руководитель государственного органа или иное специально уполномоченное лицо.

Аналогичную формулировку содержит статья 2 Закона о муниципальной службе, определяющая, что нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет **представитель нанимателя (работодатель)** — глава муниципального образования, наделенный соответствующими правами иной руководитель органа местного самоуправления либо иное уполномоченное лицо.

Законом о гражданской службе достаточно детально урегулирован процесс организации прохождения испытания при поступлении на должность гражданской службы⁶², тогда как трудовое законо-

⁶² См. статью 27 указанного Закона.

дательство (и, соответственно, законодательство о муниципальной службе) только допускает возможность его установления⁶³.

Испытание направлено на проверку соответствия служащего замещаемой должности в условиях реальной практической деятельности, способности применять имеющиеся знания и опыт для решения конкретных должностных задач.

Так, законодательством предусмотрено, что при заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на гражданскую службу, испытание обязательно должно быть установлено, но представитель нанимателя по своему усмотрению определяет его продолжительность от одного месяца до одного года.

Продолжительность испытания дифференцирована: например, при замещении должности гражданской службы, назначение на которую осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, испытание также может быть установлено по решению представителя нанимателя на срок от одного месяца до одного года, а для граждан, которые ранее проходили государственную службу, длительность испытания может составлять от одного до шести месяцев, такое же правило применяется при назначении на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа.

Также Законом о гражданской службе определено, что испытание не устанавливается:

- ♦ для граждан, получивших среднее профессиональное образование по программе подготовки специалистов среднего звена или высшее образование в соответствии с договором о целевом обучении с обязательством последующего прохождения гражданской службы и впервые поступающих на гражданскую службу;
- ♦ для служащих, назначенных на должность гражданской службы в порядке перевода в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа;

⁶³ См. статью 70 ТК РФ.

- ◆ для граждан и гражданских служащих, для которых законодательством Российской Федерации предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности) (например на период отпуска по уходу за ребенком).

Важно!

При успешном прохождении испытания в случае отсутствия у гражданского служащего соответствующего замещаемой должности классного чина, ему присваивается первый или очередной классный чин в пределах группы должностей, к которой относится замещаемая им должность.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт, предупредив об этом служащего в письменной форме не позднее чем за три дня, с указанием причин, послуживших основанием для признания неудовлетворительными результатов испытания.

Но и гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня. Если срок испытания истек, а служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

От того, каким образом организован процесс поступления на гражданскую и муниципальную службу, каким образом осуществляется отбор кандидатов, какие критерии и параметры являются определяющими при назначении на должности, во многом зависит и степень открытости, и социальная ориентированность институтов публичной власти. Отбор по способностям, проявленным талантам и достижениям на данный момент играет ключевую роль в подготовке и продвижении кадров гражданской и муниципальной службы в России.

При этом решение о поступлении на службу часто связано с образом государственного служащего, который формируется в общественном сознании под влиянием социальных стереотипов. В связи с этим представляется целесообразным в следующей главе дать характеристику статуса гражданского и муниципального служащего, выделив его ключевые особенности и системообразующие элементы.

ГЛАВА 3.

СТАТУС

ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО

И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Учитывая, что и гражданская, и муниципальная службы являются специфическими видами профессиональной деятельности, которые связаны с обеспечением полномочий органов публичной власти, действующим законодательством предусматриваются особые требования к гражданским и муниципальным служащим. Представляется, что правовой статус гражданского и муниципального служащего в своей природе имеет гораздо больше сходств, чем различий, обусловленных формальными моментами (в частности, тем, что в его основе лежат нормы разных законов).

Поэтому в рамках данной главы мы будем вести речь о едином правовом статусе служащего, акцентируя внимание читателя на моментах, где для гражданских или муниципальных служащих предусмотрено особое регулирование.

3.1 Правовой статус служащего

Гражданская и муниципальная служба как профессиональная деятельность представляет собой социально значимую деятельность, выполнение которой требует не только наличия специальных знаний и умений, но и профессионально обусловленных качеств личности.

Любая профессиональная деятельность осуществляется лицами, обладающими определенным уровнем профессиональной компетентности и имеющими соответствующее образование и необходимый уровень профессиональной подготовки, и от служащего также требуется быть профессионалом в своей деятельности.

Но именно особенности самой службы как особого вида деятельности определяют специфику статуса служащего. В силу особого назначения службы — служения своему народу, обществу и государству, деятельности в интересах гражданина в частности и общества в целом, реализации полномочий от имени и по поручению государства или муниципалитета, — возникают особые правоотношения, которые являются более значимыми, чем трудовые отношения, складывающиеся между работником и работодателем.

Служба — не просто работа, это готовность и способность, внутренняя установка на служение другим, осознанность социальной направленности деятельности (как принципа, основополагающей идеи служебной деятельности, ориентированной на обеспечение достойного уровня и качества жизни граждан). Сущностные свойства службы раскрываются через такие категории, как долг, преданность, обязанность, верность, честь. Поэтому профессиональный путь и профессиональная жизнь служащего представляют собой служение интересам человека, общества и государства, никакой коммерческой выгоды не преследующее.

Специфика деятельности определяет и особенности статуса служащего, основные элементы которого представлены на Рисунке 7:

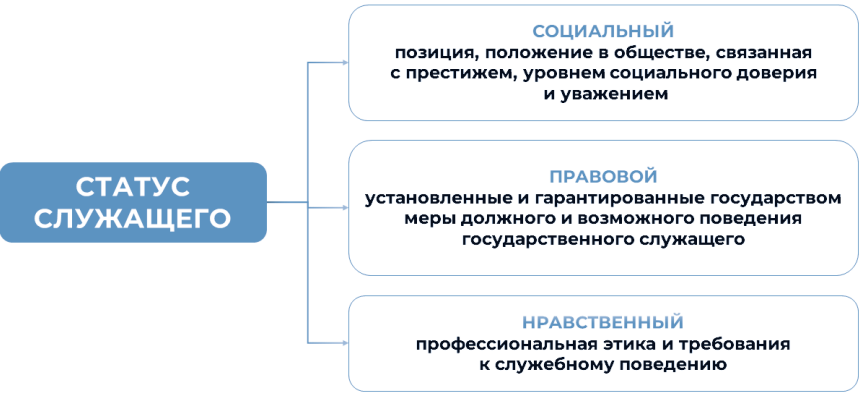


Рисунок 7. Статус служащего: ключевые аспекты

3.2 Характеристика правового статуса служащего

Правовой статус представляет собой установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения служащего в области служебных правоотношений, образующие определенную структуру, главными элементами которой являются права и обязанности, ограничения и запреты на гражданской и муниципальной службе, гарантии, требования к служебному поведению и ответственность.

Общая характеристика правового статуса служащего, определенного нормами Закона о гражданской службе, Закона о муниципальной службе, а также отдельными положениями Закона о противодействии коррупции, схематично представлена на Рисунке 8:

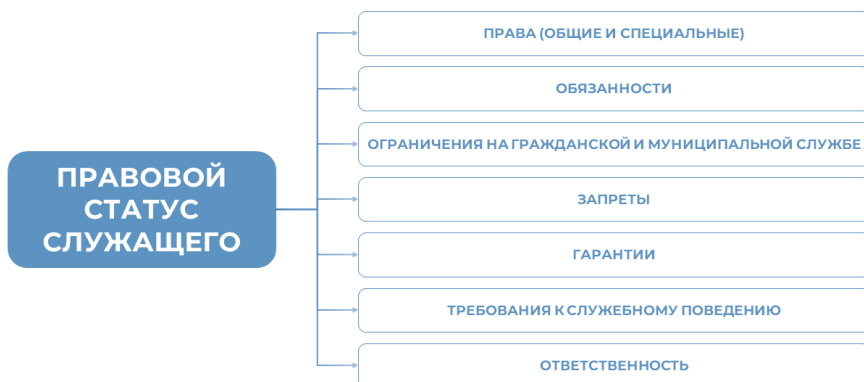


Рисунок 8. Основные составляющие правового статуса служащего

Под **правами служащего** понимаются обусловленные Конституцией России и иными нормативными правовыми актами охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий органов публичной власти⁶⁴.

⁶⁴ См. статью 14 Закона о гражданской службе и статью 11 Закона о муниципальной службе.

Обязанности служащего — необходимые и систематически осуществляемые функции (основные действия), составляющие в своей совокупности сущность профессиональной служебной деятельности. Закон предъявляет к служащим дополнительные требования, устанавливает повышенные ограничения, соглашаясь с которыми (в комплексе, а не выбирая лишь «удобные» или «нужные»), граждане добровольно принимают на себя повышенные обязательства при поступлении на службу⁶⁵.

Пример

Служащим запрещается заниматься предпринимательской деятельностью и получать вознаграждение от граждан и организаций в связи с исполнением должностных обязанностей. В целях обеспечения соблюдения установленного запрета установлен особый порядок антикоррупционного декларирования имущественного статуса служащего и членов его семьи, несоблюдение которого влечет увольнение со службы.

При этом важную роль в регулировании статуса служащего играет принцип сбалансированности дополнительных правоограничений и предоставляемых гарантий. Слово «гарантия» происходит от французского «garantie», что означает ручательство, условие, обеспечивающее что-либо. В том числе для служащих предусматриваются дополнительные **социальные гарантии**, которые призваны одновременно обеспечивать материальное благополучие служащего и защиту его как от внешних посягательств, так и от произвола руководства, содействуя независимому и непредвзятому осуществлению служащим своих полномочий. Гарантии служащих делятся на основные и дополнительные.

Основные гарантии — вводятся для обеспечения правовой и социальной защищенности служащих, повышения мотивации эффективно исполнять должностные обязанности посредством:

- ♦ создания условий для исполнения должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией);
- ♦ применения сопоставимых показателей оценки результатов профессиональной служебной деятельности служащих;

⁶⁵ См. статью 15 Закона о гражданской службе и статью 12 Закона о муниципальной службе.

- ◆ своевременной и в полном объеме выплаты денежного содержания служащим;
- ◆ установления равных условий оплаты труда;
- ◆ реализации права на отдых.

Обратите внимание!

Право служащего на отдых реализуется посредством установления ему нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также предоставления отпуска⁶⁶.

В частности, ежегодный оплачиваемый отпуск как гражданского, так и муниципального служащего состоит из **основного оплачиваемого отпуска продолжительностью 30 календарных дней** и дополнительных отпусков. А при включении в служебный контракт (трудовой договор) условия о ненормированном служебном дне служащему предоставляется **дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день продолжительностью 3 календарных дня** (вне зависимости от того, насколько часто он реально привлекался к такой переработке и привлекался ли вообще).

При этом служащим предоставляется ежегодный **дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет продолжительностью от 1 до 10 календарных дней**, но если для гражданских служащих порядок и условия его предоставления установлены Законом о гражданской службе, то для муниципальных служащих этот вопрос должен быть урегулирован региональным законом. Предоставление служащим иных отпусков осуществляется в соответствии с ТК РФ.

Минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска, используемого служащим в служебном году, за который предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск, не может быть менее 28 календарных дней, одна из частей ежегодного оплачиваемого отпуска — менее 14 календарных дней. По письменному заявлению служащего часть ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, может быть заменена денежной компенсацией.

Дополнительные гарантии призваны содействовать решению важных для служащего организационных вопросов. К ним, в частности, относятся:

- ◆ дополнительное профессиональное образование с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания;
- ◆ транспортное обслуживание в связи с исполнением должностных обязанностей;
- ◆ предоставление единовременной субсидии на приобретение жилого помещения.

⁶⁶ Подробнее см. статью 46 Закона о гражданской службе, статью 21 Закона о муниципальной службе.

Отдельные гарантии (так же, как и в случае с отпуском) могут быть «монетизированы», например, вместо фактического предоставления транспорта может быть предусмотрена выплата денежной компенсации за использование личного транспорта в служебных целях.

В данном случае объем и содержание основных гарантий у служащих в целом совпадает, тогда как содержание дополнительных может отличаться на разных уровнях публичного управления с учетом финансовых и иных возможностей⁶⁷.

Действующим законодательством установлены гарантии в связи с призывом служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации⁶⁸.

Также в законодательстве определены базовые **требования к служебному поведению**⁶⁹, содержание которых может раскрываться в кодексах этики и иных документах⁷⁰, регламентирующих одобренные профессиональным сообществом подходы к соблюдению принципов профессиональной этики и служебного поведения. Служащий обязан в своей деятельности исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности, обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывая предпочтения каким-либо объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям, не допуская в отношении них предвзятости, не совершая поступки, порочащие его честь и достоинство, способствуя межнациональному и межконфессиональному согласию, а также не допуская конфликтных

⁶⁷ Перечень «базовых» дополнительных гарантий и право на установление иных гарантий гражданским служащим на региональном уровне зафиксированы в статье 53 Закона о гражданской службе, а для муниципальных служащих соответствующие гарантии могут быть установлены законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования в соответствии со статьей 23 Закона о муниципальной службе.

⁶⁸ См. статью 53¹ Закона о гражданской службе и статью 351⁷ ТК РФ.

⁶⁹ См. статью 18 Закона о гражданской службе и статью 14² Закона о муниципальной службе.

⁷⁰ См., например, Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года, протокол № 21).

ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету органов публичной власти.

Неотъемлемым элементом правового статуса является **ответственность**. И если социальная ответственность служащего связана с реализацией социальных функций службы, защитой прав и свобод граждан, то юридическая ответственность представляет собой меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного и имущественного порядка.

Для служащих предусмотрены все виды юридической ответственности:

- ◆ уголовная (за совершение уголовных преступлений);
- ◆ административная (за совершение административных проступков);
- ◆ материальная (за причинение материального ущерба);
- ◆ дисциплинарная (за нарушение служебной дисциплины).

Ответственность служащих приобретает особый смысл и значение прежде всего в связи с теми высокими требованиями, которые предъявляются обществом к сфере публичного управления. При этом за допущенные в процессе служебной деятельности нарушения гражданские служащие привлекаются к **дисциплинарной ответственности** за совершение дисциплинарных проступков в рамках специально установленной процедуры, тогда как для муниципальных служащих действует общий порядок, предусмотренный трудовым законодательством⁷¹.

Определенной спецификой обладает порядок привлечения к ответственности за нарушение запретов и ограничений, связанных с гражданской и муниципальной службой, требований к служебному поведению, а также обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (в том числе — обязанности по

⁷¹ См. главу 12 Закона о гражданской службе, главу 7 Закона о муниципальной службе и главу 30 ТК РФ.

соблюдению антикоррупционных стандартов), поскольку как данные требования, так и ответственность за их нарушение постепенно унифицируются, формируя единое антикоррупционное правовое пространство службы, формирующее нетерпимость к коррупции на службе и любым ее проявлениям.

Различные элементы правового статуса служащего неразрывно связаны с процессом прохождения службы, затрагивающим практически все аспекты профессиональной жизни служащего — от профессионального самоопределения и старта карьеры до прекращения служебных отношений. Характеристике основных этапов прохождения службы и определению их ключевых элементов посвящена следующая глава.

ГЛАВА 4. ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Прохождение службы занимает центральное место в системе гражданской и муниципальной службы, поскольку обеспечивает достижение ее основных целей через установление порядка исполнения служащими должностных обязанностей, оценку их деятельности, а также последующее поощрение, карьерное продвижение или привлечение к ответственности.

4.1 Этапы прохождения службы

Прохождение службы следует рассматривать как систему организационных мер, обеспечивающих, во-первых, исполнение служащим своих должностных обязанностей через проведение соответствующих кадровых процедур (аттестация, присвоение классных чинов, проведение служебной проверки, представление к поощрению, предоставление отпусков, направление в командировки и т.д.), и, во-вторых, применение к служащему мер дисциплинарного и поощрительного характера в зависимости от результатов его профессиональной служебной деятельности.

Прохождение службы отражается в личном деле служащего, которое ведется кадровой службой соответствующего органа публичной власти и при переводе его на новое место службы в системе соответственно гражданской либо муниципальной службы передается в кадровую службу по новому месту службы⁷².

⁷² См. Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 2005 года № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела».

Основные этапы прохождения службы представлены на Рисунке 9:



Рисунок 9. Основные этапы прохождения службы

Если рассматривать прохождение службы как особое административное производство, то в нем можно выделить обязательные стадии (такие как прием на службу и назначение на должность, проведение аттестации и присвоение классных чинов, освобождение от должности и прекращение службы) и факультативные (необязательные) стадии (например, включение в кадровый резерв и перемещение, перевод на другую должность, поощрение и награждение, привлечение к ответственности). Следует отметить, что в теории профессиональное развитие также относится к обязательным стадиям прохождения службы, однако при организации кадровой работы этим процессом довольно часто занимаются по «остаточному принципу», иногда не занимаются вовсе, воспринимая его как не особо нужную, факультативную стадию!

Далее в этой главе будут рассмотрены основные кадровые процедуры, обеспечивающие прохождение службы.

4.2 Должностной регламент в регулировании процесса прохождения службы

Должностной регламент гражданского служащего (как и должностная инструкция муниципального служащего)⁷³ — документ, который определяет широкий круг вопросов, регулирующих исполнение служебных обязанностей по конкретной должности гражданской или муниципальной службы:

- ♦ **статус должности**, включая порядок служебного взаимодействия, подчиненность и основания временного исполнения обязанностей по должности;
- ♦ **квалификационные требования для замещения должности**;
- ♦ комплекс прав, обязанностей и ответственности в связи с замещением должности (в том числе — собственно **должностные обязанности**);
- ♦ правила и **процедуры осуществления** юридически значимых **действий**, совершаемых по должности, разделяя разрешенные и обязательные согласно рассматриваемым делам и исполняемым производствам;
- ♦ **перечень рассматриваемых**, согласовываемых или разрешаемых в связи с замещением должности **вопросов**;
- ♦ **участие в оказании публичных услуг**;
- ♦ **показатели результативности** исполнения должностных обязанностей.

Должностной регламент по должности гражданской службы априори входит в число базовых кадровых документов как неотъемлемая **часть служебного контракта**, при этом к служащему не могут предъявляться требования, не вытекающие из содержания должностного регламента⁷⁴.

⁷³ Далее также — должностной регламент.

⁷⁴ Поскольку аналогичного указания в отношении должностной инструкции законодательством не предусмотрено, в трудовой договор с муниципальным служащим обычно специально включается упоминание о том, что должностная инструкция является его составной частью.

Должностной регламент — важный **инструмент управления квалификационными требованиями** к профессиональному уровню служащего: он может конкретизировать их применительно к конкретной должности, установив более узкий профиль требуемого образования или соответствие требуемому образованию той или иной программы профессиональной переподготовки.

Также именно должностной регламент **фиксирует круг вопросов**, по которым служащий вправе или **обязан** самостоятельно **принимать решения**, а также **сроки и порядок их принятия**, включая решения, связанные с участием в подготовке проектов нормативных правовых актов. Перечень данных вопросов определяется статусом замещаемой служащим должности, а также задачами и функциями структурного подразделения органа публичной власти, в котором она введена.

Кроме того, должностной регламент определяет **порядок служебного взаимодействия** служащего с иными служащими, гражданами или организациями.

И наконец, **показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности** по соответствующей должности также должны быть закреплены в должностном регламенте служащего.

Должностной регламент утверждается представителем нанимателя (работодателем) при введении должности гражданской или муниципальной службы, а его копия выдается служащему под подпись при назначении на должность. В соответствии с ним осуществляется профессиональная служебная деятельность служащего.

При возникновении вакансии, должностной регламент используется как **эталонная «модель»** данной **должности**, определяющая условия конкурса на ее замещение, а при проведении аттестации — применяется в качестве перечня критериев для оценки эффективности и результативности деятельности служащего.

4.3 Аттестация на гражданской и муниципальной службе

Оценка соответствия результатов деятельности служащего требованиям должностного регламента становится постоянной задачей, поскольку без нее невозможно эффективно использовать кадровые технологии при замещении должностей, формировании кадрового резерва, оценке профессионального уровня служащего и обеспечении его права на должностной рост.

Законодательство детально регламентирует решение данных вопросов на гражданской службе применительно к процедуре аттестации, тогда как на муниципальной службе соответствующую правовую регламентацию должны произвести регионы при утверждении на уровне закона субъекта Российской Федерации типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих⁷⁵.

Основная задача аттестации — определение соответствия служащего замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности и оценки его профессионального уровня.

Также аттестация позволяет решить комплекс сопутствующих задач:

- ♦ формирование эффективного и результативного кадрового состава службы;
- ♦ содействие повышению профессионального уровня служащих;
- ♦ определение преимущественного права на замещение должности в органе публичной власти при сокращении должностей или штата сотрудников, а также при изменении условий оплаты труда служащих;
- ♦ обеспечение реализации права служащих на должностной рост.

Прохождение аттестации является основанием для продолжения замещения служащим должности гражданской или муниципальной

⁷⁵ См. статью 48 Закона о гражданской службе и статью 18 Закона о муниципальной службе.

службы. Порядок ее прохождения в отношении гражданских служащих установлен Президентом Российской Федерации⁷⁶, а в отношении муниципальных служащих — определяется муниципальными правовыми актами⁷⁷. Кроме того, Правительство Российской Федерации утвердило единую методику проведения аттестации гражданских служащих⁷⁸.

В числе общих черт аттестации гражданских и муниципальных служащих следует назвать установление периодичности ее проведения, а также установление перечня категорий служащих, которые не подлежат аттестации, к ним обычно относятся:

- ◆ проработавшие в замещаемой должности менее одного года;
- ◆ достигшие возраста 60 лет;
- ◆ беременные женщины;
- ◆ служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, аттестация которых возможна не ранее, чем через год после выхода из отпуска;
- ◆ служащие, замещающие руководящие должности, с которыми заключен срочный служебный контракт.

По общему правилу, очередная **аттестация служащего проводится один раз в три года**. При этом в отношении служащих, замещающих отдельные должности гражданской службы, назначение на которые осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, по их решению может устанавливаться иная периодичность проведения очередной аттестации⁷⁹.

⁷⁶ См. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

⁷⁷ В соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

⁷⁸ См. постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2020 года № 1387 «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

⁷⁹ Например, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2016 года № 1097 «О проведении аттестации федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности торговых представителей Российской Федерации», аттестация торговых представителей Российской Федерации проводится ежегодно.

Аттестация до истечения этого срока считается внеочередной и проводится на основании:

- ◆ соглашения между сторонами служебного контракта (трудового договора) по результатам отчета о профессиональной служебной деятельности служащего;
- ◆ решения представителя нанимателя (работодателя) о сокращении должностей в органе публичной власти либо об изменении условий оплаты труда служащих.

Аттестация состоит из трех этапов:

- ◆ в рамках подготовительного этапа на кадровую службу органа публичной власти возлагается работа по подготовке аттестации, разработке проектов и утверждению необходимых решений представителя нанимателя (работодателя) и ознакомления с ними всех заинтересованных лиц;
- ◆ непосредственно на этапе аттестации сформированная в установленном порядке аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого служащего, а в случае необходимости — его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности служащего, а также оценивает его профессиональный уровень;
- ◆ ключевым участником заключительного этапа являются представитель нанимателя (работодатель) и кадровая служба органа публичной власти, которые обеспечивают подготовку и принятие управленческих решений в соответствии с рекомендациями аттестационной комиссии.

В рамках первого из перечисленных этапов представитель нанимателя (работодатель) ежегодно утверждает перечень служащих, подлежащих аттестации, а также формирует или актуализирует состав аттестационной комиссии и определяет график ее заседаний, после чего:

- ◆ кадровая служба не позднее чем за месяц до даты проведения аттестации знакомит всех заинтересованных лиц с принятым решением;

- ◆ непосредственный руководитель служащего готовит и не позднее чем за две недели до аттестации представляет в аттестационную комиссию мотивированный отзыв об исполнении служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подтверждая его сведениями о выполненных служащим поручениях и подготовленных проектах документов, содержащихся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности;
- ◆ гражданский служащий не позднее чем за неделю до аттестации должен быть ознакомлен с отзывом непосредственного руководителя и (при несогласии с ним) вправе представить пояснительную записку к нему и дополнительную информацию по фактам, изложенным в отзыве;
- ◆ кадровая служба обеспечивает представление в аттестационную комиссию аттестационного листа служащего с данными предыдущей аттестации.

В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя (работодатель) и (или) уполномоченные им служащие, в обязательном порядке представляющие кадровое подразделение и подразделение, в котором проходит службу аттестуемый, а также независимые эксперты и представители общественных советов (при наличии таковых), при этом общая численность представителей общественности не может быть менее четверти от установленного числа членов комиссии.

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от установленного числа ее членов, причем проведения заседания комиссии без представителей общественности не допускается.

Оценка профессиональной служебной деятельности служащего в ходе заседания комиссии осуществляется на основе определения его соответствия квалификационным требованиям к замещаемой должности, исполнения требований должностного регламента (должностной инструкции), участия в решении задач, поставленных перед соответствующим подразделением органа публичной власти, сложности выполняемой работы, ее эффективности и результативности.

Для оценки соответствия замещаемой должности служащих, замещающих руководящие должности, могут дополнительно использоваться следующие критерии:

- ♦ деловые и личностные качества служащих, характеристики их поведения в различных ситуациях;
- ♦ качество выполнения управленческих функций и результатов деятельности возглавляемых подразделений (коллективов);
- ♦ результаты организаторской деятельности;
- ♦ успешность установления и достижения служащими целей управления.

При этом должны учитываться результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей в аттестационный период, его профессиональные знания и опыт, соблюдение установленных запретов и ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, выполнение требований к служебному поведению, а также организаторские способности (при аттестации руководителей).

Заключительный этап обусловлен решениями, которые может принять аттестационная комиссия. Так, в отношении гражданского служащего может быть принято одно из следующих решений:

- ♦ соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- ♦ соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- ♦ соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;
- ♦ не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

На основании данных решений в течение одного месяца после проведения аттестации издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

- ♦ подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

- ◆ направляется для получения дополнительного профессионального образования;
- ◆ понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

При этом на муниципальной службе аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности или не соответствует.

Помимо рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих для получения дополнительного профессионального образования аттестационная комиссия вправе давать предложения о поощрении муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, тогда как на гражданской службе аттестационная комиссия аналогичными правами не обладает.

По результатам аттестации работодатель в течение одного месяца после проведения аттестации вправе принять решения о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе (в том числе о повышении их в должности), а также о понижении муниципального служащего в должности или о направлении его на обучение.

Важно!

При отказе гражданского служащего от получения дополнительного профессионального образования или отказе служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской или муниципальной службы он может быть уволен по мотивам недостаточного профессионального уровня либо недостаточной квалификации, подтвержденных результатами аттестации.

При этом муниципальный служащий может быть уволен и без предложения иных должностей (при невозможности перевода на другую должность с его согласия), тогда как гражданскому служащему представитель нанимателя обязан предложить варианты перевода.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист служащего, который подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии. Служащий должен быть ознакомлен с ним под расписку и вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Обратите внимание!

В соответствии с последними изменениями в законодательстве о гражданской службе⁸⁰ оценка профессионального уровня, проводимая теперь в рамках аттестации служащего, больше не имеет прямой связи с классом присвоенного ему чина, однако данный факт не отменяет того, что именно классный чин как на гражданской, так и на муниципальной службе указывает на соответствие профессионального уровня (уровня квалификации) служащего замещаемой должности.

Напомним, что первый классный чин присваивается служащему после успешного окончания испытания, а последующие — по истечении установленного срока пребывания в чине в соответствии с замещаемой должностью. Присвоенный классный чин сохраняется за служащим при увольнении (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при новом поступлении на службу.

Кроме того, в течение всего периода прохождения службы служащему необходимо не только поддерживать, но и повышать свой профессиональный уровень, пользуясь для этого всеми возможностями, предоставленными законодательством⁸¹, и доказывая его соответствие замещаемой должности в процессе аттестации.

4.4 Формирование кадрового резерва и реализация права служащих на должностной рост

Кадровый резерв играет ключевую роль в управлении личностно-профессиональным и карьерным развитием служащих. Но если на гражданской службе обязательность его формирования прямо установлена законом⁸², для муниципальной службы закон таких указаний не содержит⁸³, поскольку работодателю предоставлено право прямого внеконкурсного замещения должностей муниципальной службы, которое он может реализовать на основании рекомендаций аттестационной комиссии.

Законом о гражданской службе предусмотрено формирование кадровых резервов государственных органов в порядке, устанав-

⁸⁰ В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2022 года № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» отменена обязанность сдачи квалификационного экзамена для присвоения классного чина гражданским служащим.

⁸¹ См, например, статью 62 Закона о гражданской службе.

⁸² См. статью 64 Закона о гражданской службе.

⁸³ См. статью 33 Закона о муниципальной службе.

ливаемом на федеральном уровне указом Президента Российской Федерации⁸⁴, а на уровне регионов — законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

При этом работа по формированию кадрового резерва предусматривает обязательную оценку претендентов из числа как граждан, так и гражданских служащих. Как отмечалось ранее, общие требования к проведению такой оценки установлены Единой методикой.

Органы местного самоуправления также стремятся использовать технологию кадрового резерва, поскольку она позволяет обеспечить формирование системного подхода к подбору кандидатов для включения в кадровые резервы и последующего назначения на должности муниципальной службы.

Кадровые резервы органов публичной власти формируются соответствующими представителями нанимателя (работодателями) в целях замещения кандидатами из числа включенных в резерв лиц вакантных должностей в соответствующих органах. Включение гражданских служащих (граждан) в кадровый резерв государственного органа производится с указанием группы должностей гражданской службы, на которые они могут быть назначены.

Решения о включении в резерв в отношении граждан принимаются по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа или конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (с согласия указанных граждан).

При этом гражданские служащие могут быть зачислены в резерв (с их согласия):

- ◆ в порядке должностного роста (по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа или конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы);
- ◆ по результатам аттестации;

⁸⁴ См. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа».

- ♦ в связи с сокращением должностей гражданской службы либо упразднением государственного органа, а также прекращением служебных отношений по одному из оснований, предусмотренных частью 1 статьи 39 Закона о гражданской службе.

Для назначения на вышестоящие должности в системе федеральных и региональных органов исполнительной власти предусмотрено формирование федерального кадрового резерва на гражданской службе и кадрового резерва субъекта Российской Федерации, который формируется региональным государственным органом по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации для замещения должностей гражданской службы высшей, главной и ведущей групп.

Назначение гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, на вакантную должность гражданской службы осуществляется с его согласия по решению соответствующего представителя нанимателя.

4.5 Разрешение служебных споров

Служебные отношения имеют несомненное сходство с трудовыми правоотношениями, поэтому как на гражданской, так и на муниципальной службе также могут возникать конфликты в процессе прохождения службы. Некоторые из неурегулированных конфликтов могут перейти в стадию служебного спора, которые по аналогии с трудовыми можно подразделить на индивидуальные и коллективные служебные споры.

Определение служебного спора дано в статье 69 Закона о гражданской службе, согласно которой **индивидуальный служебный спор** — это неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим (гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе) разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Данное определение по своему смысловому содержанию практически полностью совпадает с определением индивидуального трудового спора, приведенного в статье 381 ТК РФ, которым надлежит руководствоваться при разрешении служебных споров на муниципальной службе⁸⁵. В том числе Трудовым кодексом определяются понятие индивидуального трудового спора, органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, а также порядок рассмотрения, принятия и исполнения решений комиссией по трудовым спорам, возможности обжалования решений комиссии по трудовым спорам и перенесение рассмотрения индивидуального трудового спора в суд.

В отличие от индивидуальных служебных споров, законодательство о гражданской службе не регулирует разрешение коллективных служебных споров, поэтому при разрешении коллективных трудовых споров как на гражданской, так и на муниципальной службе необходимо руководствоваться нормами главы 61 ТК РФ⁸⁶.

Сторонами индивидуального служебного спора на гражданской службе, как правило, являются представитель нанимателя и гражданский служащий, однако служебный спор в некоторых случаях может возникать у лиц, служебные отношения с которыми еще не возникли или уже прекратились. В частности, к служебному относится спор об отказе в приеме на гражданскую службу, так как лицо, которому отказано в допуске к участию в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, вправе обжаловать это решение. Также претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии.

Кроме того, к служебным относятся споры об увольнении с гражданской службы, то есть с лицами, с которыми служебные отношения уже прекратились.

Индивидуальные служебные споры на гражданской службе рассматриваются комиссией государственного органа по служебным спорам либо судом. Гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гра-

⁸⁵ См. главу 60 ТК РФ.

⁸⁶ При этом следует помнить, что в отношении гражданских служащих действует запрет на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора.

жданской службе, может обратиться в комиссию по служебным спорам в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, однако в случае пропуска этого срока по уважительным причинам он может быть восстановлен комиссией по служебным спорам.

Поступившее в комиссию по служебным спорам письменное заявление гражданского служащего (гражданина) подлежит обязательной регистрации в день его подачи. Комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя на паритетных началах из равного числа представителей выборного профсоюзного органа данного государственного органа и представителя нанимателя. Последние назначаются в комиссию по служебным спорам представителем нанимателя путем издания соответствующего правового акта. Важно отметить, что при формировании комиссии также учитываются антикоррупционные стандарты, в частности, касающиеся недопущения возникновения возможного конфликта интересов (в связи с чем в работе комиссии вряд ли сможет принять участие руководство кадровой службы государственного органа).

Комиссия по служебным спорам обязана рассмотреть служебный спор в течение десяти календарных дней со дня подачи заявления о нем. Служебный спор рассматривается в присутствии заявителя либо его представителя (если в распоряжении комиссии нет письменного заявления гражданского служащего (гражданина), в котором тот просит рассмотреть данный служебный спор в его отсутствие). Поэтому в случае неявки гражданского служащего (гражданина) или его представителя на заседание комиссии по служебным спорам по уважительной причине рассмотрение служебного спора откладывается, но при вторичной неявке указанных лиц комиссия вправе снять служебный спор с рассмотрения (что не лишает заявителя впоследствии подать заявление о рассмотрении служебного спора повторно).

Комиссия по служебным спорам вправе вызывать на заседание свидетелей, приглашать специалистов, а также запрашивать необходимые для рассмотрения служебного спора информацию и материалы. Решение комиссии принимается тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. В случае если служебный спор не рассмотрен

комиссией по служебным спорам в десятидневный срок, заявитель имеет право перенести рассмотрение служебного спора в суд.

Также решение комиссии по служебным спорам может быть обжаловано в суд любой из сторон в десятидневный срок со дня вручения ей копии решения комиссии (но в случае пропуска установленного срока по уважительным причинам суд также может его восстановить и рассмотреть служебный спор по существу).

Непосредственно в судах по обращению служащего (гражданина) рассматриваются служебные споры по делам о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы (независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта) и по обращению представителя нанимателя — по делам о возмещении гражданским служащим ущерба, причиненного государственному органу. Также непосредственно в судах рассматриваются служебные споры о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу или дискриминации.

4.6 Оплата труда и поощрение служащих

Для служащих установлена особая система оплаты труда и поощрения за результаты профессиональной служебной деятельности.

Во всех органах публичной власти, как и в большинстве организаций, оплата труда состоит из основной (гарантированной) и переменной части, зависящей от результативности. По мере должностного роста, увеличения стажа гражданской или муниципальной службы и получения более высоких классов чин, растет размер гарантированной части оплаты труда служащего.

Например, к числу гарантированных выплат на гражданской службе относятся⁸⁷:

- ♦ должностной оклад и оклад в соответствии с присвоенным гражданскому служащему классным чином (оклад за клас-

⁸⁷ См. статью 50 Закона о гражданской службе.

сный чин), вместе составляющие оклад денежного содержания;

- ◆ ежемесячная надбавка за выслугу лет на гражданской службе (устанавливается при наличии служебного стажа продолжительностью не менее одного года);
- ◆ ежемесячная надбавка за особые условия службы (в размере до 200 процентов должностного оклада);
- ◆ ежемесячное денежное поощрение (в размерах, определяемых представителем нанимателя);
- ◆ единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих (как правило, в сумме они составляют три должностных оклада).

Также дополнительные выплаты положены за работу в определенных условиях (надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, выплаты сотрудникам, работающим на Крайнем Севере).

К числу переменных выплат относятся премии, в том числе за выполнение особо важных и сложных заданий. Кроме того, гражданский служащий может рассчитывать на предоставление материальной помощи и иные выплаты, предусмотренные в государственном органе, в котором он проходит службу. Размер оклада денежного содержания периодически индексируется в соответствии с требованиями законодательства о гражданской службе.

Единовременное поощрение гражданского служащего предусмотрено и в связи с выходом на пенсию за выслугу. Кроме того, служащие вправе рассчитывать на выплаты за безупречную и эффективную службу. В государственных органах, где активно действуют профсоюзные организации, членам профсоюзов дополнительно могут производиться другие выплаты из средств профсоюза.

Оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой

им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации. Важно отметить, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют и размер, и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации⁸⁸.

При этом регионы вправе определять дополнительные выплаты, поэтому в отдельных регионах⁸⁹ к перечисленным выплатам муниципальным служащим добавляются:

- ◆ надбавки к должностному окладу за государственные или региональные награды;
- ◆ надбавки к должностному окладу за юридическую работу;
- ◆ надбавки за ученую степень;
- ◆ компенсационные выплаты за работу в условиях ненормированного служебного дня.

Признание заслуг служащего осуществляется путем его поощрения и награждения за безупречную службу, а также за продолжительную и эффективную служебную деятельность. При этом термин «поощрение» включает в себя как материальную составляющую (денежные выплаты), так и моральное стимулирование, выражающееся в признании заслуг гражданского служащего при награждении от имени государства, государственного органа или должностного лица. Поощрения от имени государственного органа (такие как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения или награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или вручением ценного подарка) одновременно сочетают в себе и моральный, и материальный аспекты.

⁸⁸ См. статью 22 Закона о муниципальной службе.

⁸⁹ См., например, Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 года № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»; Закон Псковской области от 30 июля 2007 года № 700-оз «Об организации муниципальной службы в Псковской области»; Кодекс Республики Татарстан о муниципальной службе.

Наряду с награждениями и поощрениями государственного органа, Закон о гражданской службе предусматривает возможность поощрения со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также награждение государственными наградами Российской Федерации⁹⁰. В данном случае получение столь высокой награды является основным элементом стимулирования, не исключающим материальную составляющую: государственные органы производят дополнительные выплаты своим сотрудникам в случае награждения.

Для муниципальных служащих виды и порядок поощрения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными и региональными законами⁹¹.

Прохождение службы влияет на формирование и развитие профессиональной среды, создает возможности или препятствует раскрытию имеющегося кадрового потенциала, обеспечивает достижение поставленных организационных целей и планируемых результатов.

Процесс прохождения службы отражает во много исторически сложившиеся, формализованные способы организации совместной деятельности в сфере публичного управления. Прохождение гражданской и муниципальной службы осуществляется в соответствии с определенными нормами и стандартами, включает в себя широкий набор кадровых процедур.

При рассмотрении процесса прохождения как гражданской, так и муниципальной службы важно обеспечить взаимосвязь и взаимозависимость всех этапов прохождения службы, в фокусе которых должно быть раскрытие потенциала служащего.

⁹⁰ См. статью 55 Закона о гражданской службе.

⁹¹ См. статью 26 Закона о муниципальной службе.

ГЛАВА 5.

ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Особенности гражданской и муниципальной службы как сферы профессиональной деятельности определяют и специфику прекращения служебных отношений.

В этой связи важным представляется определение как общих с трудовым законодательством оснований увольнения, так и характерных только для служебной сферы. Также важно помнить об ограничениях, распространяющихся на граждан после ухода со службы, а также возможностях профессиональной самореализации после прекращения служебных отношений.

5.1 Основания и порядок увольнения с гражданской и муниципальной службы

Служебные отношения могут быть прекращены по инициативе каждой из сторон служебных отношений — представителя нанимателя (работодателя) и гражданского или муниципального служащего.

Основания увольнения с гражданской службы закреплены непосредственно в Законе о гражданской службе⁹², тогда как для увольнения с муниципальной службы используются общие основания расторжения трудового договора, предусмотренные трудовым законодательством⁹³, а также специальные основания увольнения, закрепленные частью 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе. Но, хотя формально основания увольнения с гражданской и муниципальной службы и отличаются, процедура увольнения сохраняет общие черты с учетом особенностей конкретных оснований увольнения.

⁹² См. главу указанного Закона, в том числе статью 33 «Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы».

⁹³ См. главу 13 ТК РФ, в том числе статью 77 «Общие основания прекращения трудового договора».

Прекращение служебного контракта (трудового договора), освобождение от замещаемой должности гражданской (муниципальной) службы и увольнение с гражданской (муниципальной) службы всегда оформляются правовым актом представителя нанимателя (работодателя), издаваемым, как правило, в виде приказа или распоряжения.

В случае **прекращения служебных отношений по инициативе служащего**⁹⁴ он должен предупредить об этом представителя нанимателя (работодателя) в письменной форме за две недели. Если заявление служащего об увольнении обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей (например, в связи с выходом на пенсию, зачислением в образовательную организацию, переходом на выборную должность и др.) представитель нанимателя (работодатель) обязан расторгнуть служебный контракт (трудовой договор) в срок, указанный в заявлении служащего. При этом за служащим остается право до истечения срока предупреждения об увольнении отозвать свое заявление в любое время, если на его место не приглашен в порядке перевода другой сотрудник.

В последний день исполнения служащим должностных обязанностей представитель нанимателя (работодатель) по письменному заявлению служащего обязан выдать ему трудовую книжку или предоставить сведения о трудовой деятельности за период прохождения гражданской (муниципальной) службы в соответствующем государственном органе (органе местного самоуправления) и выдать другие документы, связанные с гражданской (муниципальной) службой и пенсионным обеспечением, а также произвести с ним окончательный расчет по всем финансовым обязательствам.

Сведения о трудовой деятельности предоставляются способом, указанным в заявлении служащего (на бумажном носителе или в форме электронного документа). Также при увольнении с гражданской (муниципальной) службы служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа (реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании).

⁹⁴ См. статью 36 Закона о гражданской службе, статью 80 ТК РФ.

Обратите внимание!

Особый случай прекращения служебного контракта (трудового договора) по инициативе служащего — предоставление отпуска с последующим увольнением. На основании письменного заявления служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев увольнения за виновные действия). При этом днем увольнения считается последний день отпуска, однако его предоставление является правом, а не обязанностью представителя нанимателя (работодателя). Как и по общему правилу, служащий вправе отозвать заявление об увольнении, но только до дня начала отпуска.

Также служебный контракт с гражданским служащим и трудовой договор с муниципальным служащим могут быть расторгнуты **по соглашению его сторон**⁹⁵.

Соглашение сторон — самостоятельное основание увольнения, которое не требует соблюдения специального порядка и сроков и не может быть отозвано в одностороннем порядке как заявление об увольнении. Законодательство о гражданской службе и трудовое законодательство не устанавливают ни форму, ни обязательные условия данного соглашения, поэтому на практике бывает достаточно соответствующего заявления служащего, завизированного представителем нанимателя (работодателем), однако целесообразно оформлять соглашение в виде отдельного документа, подписанного сторонами в двух экземплярах (по одному для каждой из сторон).

К особым основаниям, которые не зависят от воли одной из сторон, относится **истечение срока действия срочного служебного контракта (срочного трудового договора)**⁹⁶. Как правило, служащий предупреждается в письменной форме о планируемом прекращении служебных отношений с ним не позднее чем за семь дней до дня расторжения срочного служебного контракта и не менее чем за три дня до расторжения срочного трудового договора. Такого предупреждения не требуется, если это не является запланированным: например, если срочный служебный контракт (трудовой договор) был заключен на период замещения отсутствующего служащего, за которым сохраняется место службы, он расторгается с выходом этого служащего на службу, а служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской (муниципальной) службы.

⁹⁵ См. статью 34 Закона о гражданской службе, статью 78 ТК РФ.

⁹⁶ См. статью 35 Закона о гражданской службе, статью 79 ТК РФ.

В строго определенных законом случаях **прекращение служебных отношений** осуществляется и **по инициативе представителя нанимателя (работодателя)**⁹⁷. Основания расторжения служебного контракта (трудового договора) по данному основанию можно условно разделить на две группы.

В первую группу входят основания увольнения при отсутствии вины служащего, к которым следует отнести расторжение служебного контракта (трудового договора) вследствие несоответствия служащего замещаемой должности (как по состоянию здоровья, так и вследствие недостатка профессионального уровня или квалификации, подтвержденных результатами аттестации), а также увольнение служащего в связи с прекращением допуска к государственной тайне, если исполнение должностных обязанностей требует такого допуска, в связи с сокращением должностей или упразднением государственного органа или вследствие неудовлетворительного результата испытания. Чаще всего при выборе соответствующего основания увольнения руководитель государственного органа или органа местного самоуправления обязан принять соответствующее решение, как этого требует закон, ввиду обстоятельств, при наличии которых служащий не может продолжать гражданскую или муниципальную службу.

Ко второй группе относятся виновные основания, связанные с совершением виновного деяния самим служащим, к которым, в частности, относятся:

- ◆ неоднократное неисполнение без уважительных причин должностных обязанностей, если служащий уже имеет дисциплинарное взыскание;
- ◆ однократное грубое нарушение должностных обязанностей (прогул, появление на службе в состоянии опьянения, совершение по месту службы хищения и т.д.);
- ◆ утрата доверия к служащему со стороны представителя нанимателя (работодателя) в связи с совершением коррупционного правонарушения;
- ◆ совершение виновных действий служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, которые

⁹⁷ См. часть 7 статьи 27 и статью 37 Закона о гражданской службе, статьи 71 и 81 ТК РФ.

дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя (работодателя).

Увольняя служащего по данным основаниям, представитель нанимателя (работодатель) должен быть готов не только доказать его вину в совершении инкриминируемых деяний, но и соблюсти непростую процедуру увольнения, в частности, обосновав, что именно увольнение является санкцией, которую необходимо применить к служащему в связи с допущенными нарушениями.

Служебный контракт (трудовой договор) может прекращаться **по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон**. Перечень указанных обстоятельств закреплён, соответственно, статьёй 39 Закона о гражданской службе и статьёй 83 ТК РФ.

Важно!

Отметим, что в случае призыва служащего на военную службу по мобилизации или заключения им контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации, служебный контракт (трудовой договор) не прекращается, а приостанавливается, увольнение служащего не производится!

Как и трудовое законодательство, закон о гражданской службе отдельно выделяет основания прекращения служебных отношений **в связи с нарушением установленных действующим законодательством обязательных правил заключения служебного контракта (трудового договора)**⁹⁸, но только если это нарушение исключает возможность дальнейшего прохождения службы.

В случае перевода служащего с его согласия в другой государственный орган или орган местного самоуправления, служебный контракт (трудовой договор) с ним прекращается по соответствующему основанию, а на новом месте службы заключается новый контракт. В частности, такой перевод может иметь место при сокращении должностей гражданской (муниципальной) службы или ликвидации государственного органа (органа местного самоуправления), если служащий воспользовался предложением о замещении должности в ином органе публичной власти, которое поступило ему

⁹⁸ См. статью 40 Закона о гражданской службе, статью 84 ТК РФ.

до истечения срока действия предупреждения о сокращении. При этом перевод на иную должность в рамках одного государственного органа или органа местного самоуправления по данному основанию не требует увольнения и повторного приема на службу.

Специфическим основанием прекращения именно служебных отношений по инициативе представителя нанимателя (работодателя) является достижение предельного возраста пребывания на службе (65 лет), которое возможно, если сторонами не достигнута договоренность по вопросу целесообразности и возможности дальнейшего пребывания сотрудника на службе. Отметим, что в данной ситуации служащий не сможет заблокировать свое увольнение, ссылаясь на готовность продолжить службу, но вправе отказать руководителю, если, вопреки его настойчивому желанию, намерен выйти на пенсию и продолжать служебную деятельность не планирует.

5.2 Соблюдение установленных ограничений после увольнения

Следует помнить, что законодательством о противодействии коррупции установлены ограничения по трудоустройству для бывших гражданских и муниципальных служащих, а также обязанность их работодателей по информированию о трудоустройстве таких специалистов⁹⁹.

Данные ограничения распространяются на гражданских и муниципальных служащих, которые обязаны ежегодно представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в связи с включением замещаемых ими должностей в специальный перечень должностей с коррупционными рисками.

Обычно кадровые службы органов публичной власти напоминают увольняемым сотрудникам об имеющихся ограничениях при увольнении. Хорошим примером заботы кадровых служб о своих бывших

⁹⁹ См. статью 12 Закона о противодействии коррупции.

сотрудниках является выдача им памяток, в которых детально разъясняются соответствующие ограничения и порядок их соблюдения.

Бывшего гражданского или муниципального служащего такое ограничение обязывает сообщать о последнем месте службы каждому новому работодателю в течение двух лет со дня увольнения из государственного органа или органа местного самоуправления. В случае неисполнения данной обязанности он может быть уволен в связи с нарушением установленного порядка заключения трудового договора.

Со своей стороны, работодатель, получивший соответствующее уведомление, обязан сообщить о заключении трудового договора с бывшим гражданским или муниципальным служащим по предшествующему месту службы в десятидневный срок. За неисполнение такой обязанности для организаций предусмотрен крупный штраф (от ста до пятисот тысяч рублей).

Необходимо помнить, что трудоустройство в организации, в отношении которых бывший гражданский или муниципальный служащий в период службы непосредственно осуществлял какие-либо функции представителя власти (или даже заключение гражданско-правового договора, если стоимость сделки превышает 100 тысяч рублей в месяц), может рассматриваться в качестве ситуации, влекущей конфликт интересов. Перед принятием решения о таком трудоустройстве следует заручиться решением созданной в государственном органе или органе местного самоуправления комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов о том, что в случае трудоустройства в подведомственную организацию данной комиссией не усматривается возможность возникновения конфликта интересов.

Если же такой конфликт нельзя исключить, то служащему следует воздержаться от возможного трудоустройства. Именно поэтому решение по данному вопросу стоит принять еще до того момента, когда сотрудник окончательно решится направить в адрес представителя нанимателя или работодателя заявление об увольнении.

Немаловажным является тот факт, что соблюдение данного ограничения не исчерпывается однократным уведомлением о трудо-

устройстве: как бывший служащий, так и его работодатель обязаны осуществлять требуемое информирование при смене места работы такого специалиста вплоть до момента окончания установленного законом двухлетнего периода его увольнения со службы.

5.3 Перспективы карьеры вне службы

Как гражданская, так и муниципальная служба открывают множество возможностей для профессионалов своего дела. Многие служащие успешно продолжают свою карьеру в государственном и муниципальном секторе экономики, в сфере образования и науки, в общественном секторе, применяя свой профессиональный опыт в качестве экспертов, а также в деятельности общественных организаций или общественных советов при органах публичной власти.

Также в практике достаточно много примеров того, когда опыт государственной и муниципальной службы выступает трамплином для карьерного взлета в частном секторе, а бывшие служащие становятся успешными основателями инновационных предприятий или «стартапов» либо просто с успехом применяют свой опыт государственного или муниципального управления при реализации инфраструктурных проектов или эффективной организации труда на новом месте работы.

Даже достижение предельного возраста пребывания на службе не исключает возможности быть полезным и востребованным. В частности, по достижении гражданским или муниципальным служащим предельного возраста пребывания на службе (65 лет) по решению представителя нанимателя (работодателя) и с согласия соответствующего служащего (гражданина) служебные отношения с ним могут продлеваться до определенного предела. Отметим, что Законы о новых регионах в течение действия переходного периода расширяют установленные рамки предельного возраста до 70 лет¹⁰⁰.

¹⁰⁰См. части 5 статьи 6 любого из Законов о новых регионах.

Кроме того, даже в случае увольнения со службы опытный профессионал может продолжить работу в органе публичной власти или подведомственной ему организации на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью гражданской или муниципальной службы.

Для обеспечения реализации установленных гарантий, в том числе установления и выплаты пенсии за выслугу лет бывшим гражданским и муниципальным служащим после получения ими права на назначение пенсии по старости или инвалидности, в органах публичной власти должна быть налажена работа по назначению бывшим гражданским и муниципальным служащим пенсий за выслугу лет.

Чтобы этот процесс был успешным, всем увольняющимся со службы, претендующим на получение указанной пенсии, целесообразно до момента увольнения уточнить в кадровой службе соответствие всем условиям, с которыми действующее законодательство в данный момент связывает право на получение соответствующих выплат. В частности, требуется удостовериться в наличии необходимого стажа службы, поскольку его продолжительность изменилась в рамках последней пенсионной реформы¹⁰¹. Также немаловажным будет обеспечить увольнение со службы по соответствующему основанию, дающему право на получение пенсии конкретному бывшему служащему.

Уровень экспертности, профессиональный и жизненный опыт обеспечивают востребованность бывших служащих на позициях наставников, независимых экспертов в конкурсных или аттестационных комиссиях, экспертов проектных групп, членов или руководителей общественных организаций или советов при органах публичной власти, преподавателей образовательных программ для государственных и муниципальных служащих.

Система управления кадрами в органах публичной власти должна учитывать личностно-профессиональные особенности ветеранов

¹⁰¹ См. Федеральный закон от 23 мая 2016 года №143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан».

государственной службы и позволять формировать соответствующие их интересам карьерные траектории, которые позволяют более молодым сотрудникам воспользоваться их опытом, а ветеранам — ощущать себя нужными и делающими важное дело. Кроме того, оставление служащим занимаемой позиции может быть связано не с низкими, а с высокими результатами его профессиональной деятельности (например, при дальнейшем должностном росте), в связи с чем не стоит забывать про организацию поощрения увольняющихся высокоэффективных сотрудников с учетом их достижений.

Профессиональное долголетие, возможность и готовность после прекращения служебных отношений к передаче собственного опыта играют важную роль в обеспечении баланса преемственности и инновационности в развитии гражданской и муниципальной службы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленном учебном пособии отражены только ключевые основы организации и правового регулирования гражданской и муниципальной службы, базовые аспекты, связанные с поступлением на службу и ее прохождением, основные элементы правового статуса государственных и муниципальных служащих.

Надеемся, что знакомство с представленными материалами окажется полезным для вас, а понимание основ организации государственной гражданской и муниципальной службы будет подспорьем для дальнейшего личностно-профессионального развития, более глубокого понимания таких многогранных и, бесспорно, социально значимых институтов публичной власти, как гражданская и муниципальная служба. Представленный материал является только отправной точкой, скорее — необходимым минимумом для дальнейшего профессионального роста.

Профессиональный путь служащего неразрывно связан с постоянным и непрерывным саморазвитием, неустанным наращиванием и развитием собственных компетенций в области управления собой, людьми и процессами, сопряжен с постоянным поиском более оптимальных решений, новых методов и технологий в интересах людей и развития страны.

Желаем всем читающим эти строки и выбравшим этот непростой, но важный и нужный путь удачи и дальнейших успехов в профессиональной деятельности!

**ОСНОВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

Учебное пособие

Подписано в печать 26.09.2023. Формат 60х84/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 7,5. Тираж 6000 экз. Заказ №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: www.chpd.ru, E-mail: sales@chpd.ru, тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфыч».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: te@kanet.ru

ISBN 978-5-6050717-2-3