

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.И. Наливайко,
магистрант Владимирского филиала РАНХиГС

Статья посвящена анализу осуществления деятельности по управлению персоналом на государственной службе Российской Федерации. Исследуются особенности правового регулирования данной группы отношений.

Ключевые слова: государственная служба, управление персоналом, государственное управление, нормативное регулирование, запреты, административные регламенты, профилактика коррупции.

This article analyzes the implementation of the management personnel in the public service of the Russian Federation. The features of legal regulation of this group relations.

Keywords: public service, human resource management, public administration, regulatory prohibitions, administrative regulations, the prevention of corruption.

Управление персоналом активно развивается на сегодняшний день и на государственной службе. Однако особый правовой статус и предназначение публично-правовых образований обуславливает ряд существенных особенностей данных технологий.

Определяющая из них – это нормативное регулирование отношений по претворению в жизнь инструментов исследуемого явления. Несправедливо будет говорить о нем только в отношении госслужащих (положения Трудового кодекса РФ¹ и иных правовых документов общегражданского характера не могут нарушаться ни в одной из сфер управления), но именно рассматриваемый вид управления урегулирован правовыми предписаниями во много большей степени, чем иные. На-

пример, требования к претендентам на должности государственной службы и их перечень прямо устанавливаются профильными законами.

Более того, само понятие государственной службы легализовано на сегодняшний день.

По смыслу предписаний ст. 1 Федерального закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (далее – ФЗ о госслужбе)², государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ч. 1, ст. 3.

² О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [в ред. от 6 декабря 2011] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ³, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих отдельные виды государственной службы, свидетельствует о том, что возможность поступления на государственную службу ставится в зависимость от различных факторов: возраста, стажа государственной службы (работы по специальности), образования, состояния здоровья, личных и деловых качеств и др.

Регламентируя правовой статус служащих, порядок поступления и прохождения службы, государство вправе устанавливать в этой сфере особые правила и ограничения при условии, что ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; не должны посягать на само существо права и приводить к утрате его реального содержания; должны быть обусловлены мерами обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов, справедливыми, адекватными, пропорциональными, соразмерными, должны не иметь обратной силы; норма, устанавливающая такое правило, должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допус-

кающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Весь массив подобных актов имеет сложную правовую природу, и в итоге воздействия на общественные отношения, устанавливает особый правовой режим государственной службы, который отличает:

- 1) жесткость требований, предъявляемых к государственным служащим;
- 2) строгое определение меры возможного и должного поведения государственных служащих;
- 3) детальная регламентация деятельности государственных служащих;
- 4) установление для государственных служащих специфических обязанностей, ограничений, запретов;
- 5) введение для государственных служащих изъятия из общепринятых норм;
- 6) установление особого контроля за деятельностью государственных служащих (даже после увольнения со службы);
- 7) закрепление специфических оснований и порядка применения мер государственного принуждения в случае нарушения установленных правил⁴.

Все указанное ярко свидетельствует о преимущественном (хотя и не исключительном) применении норм административно-правового характера, а не трудового.

Нивелирует ли подобное положение дел предписания трудового права? Этот вопрос до сих пор не имеет единого решения. Не позволяют дать однозначный ответ на рассматриваемый вопрос и решения Конституционного Суда РФ, в которых, в частности,

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁴ Хабибулина О.В. Правовой режим государственной службы // Lex russica. 2013. № 8. С. 847 - 856.

указывается, что, во-первых, право на свободное распоряжение своими способностями к труду (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ⁵) реализуется в различных формах: путем поступления на государственную службу, путем заключения трудового договора⁶; во-вторых, специфика государственной службы РФ как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях (следует отметить, что данный вывод делается для публичной службы в целом)⁷.

Еще одна специфическая черта – наличие объемного и по своему содержанию весьма значительного перечня ограничений, предъявляемых к персоналу, находящемуся на государственной службе.

Данные запреты имеют достаточно длительную историю. Еще в советский период запреты и ограничения в системе гражданской службы содержались в постановлении СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. "Об ограничении совместной службы родственников в совет-

ских учреждениях"⁸, Временных правилах о службе в государственных учреждениях и предприятиях от 21 декабря 1922 г., которые были утверждены Советом Народных Комиссаров РСФСР⁹, и др.¹⁰

Запреты в системе государственной службы – это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие служащему совершать закрепленные законом действия под угрозой применения государственного принуждения.

Запреты – составная часть режима государственной службы. Как отмечается в научной литературе, назначение запретов в системе государственной службы состоит в том, чтобы обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов, установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих, создать условия для независимости служебной деятельности, и, вместе с тем, гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав¹¹.

⁵ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина" от 30 июня 2011 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности пп. 1 п. 2 и п. 3 ст. 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 1 июля 1998 г. № 84-О // СПС "КонсультантПлюс".

⁸ Постановление СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. "Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях" // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 56, ст. 615.

⁹ Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях от 21 декабря 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 1, ст. 8.

¹⁰ Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4.

¹¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 1999. С. 71; Комментарий к Федеральному закону "О гражданской службе Российской Федерации" и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. М., 2005. С. 151.

Кроме того, эти ограничения могут касаться и лиц, которые в строгом смысле этого слова в понятие «персонал» не входят, но испытывают влияние упомянутых запретов. Сверх того, очевидно, что на лиц гражданского персонала, замещающих должности с повышенным коррупционным риском, следует возложить обязанности ежегодного представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера наряду с военнослужащими и государственными гражданскими служащими. Однако, законодательная основа для этого в настоящее время отсутствует, поскольку согласно ст. 8 Федерального закона "О противодействии коррупции"¹² такая обязанность возлагается только на государственных служащих (включая военнослужащих) и на муниципальных служащих¹³.

Следующая особая черта – это специфические методы положительной и отрицательной мотивации, и, более всего, применение мер дисциплинарной ответственности. При этом под дис-

циплинарным проступком следует понимать противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей. Причем противоправностью в данном случае будет считаться действие или бездействие, нарушающее требования закона или подзаконных актов, устанавливающих служебные обязанности, а также служебную дисциплину¹⁴.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим возложенных на него служебных обязанностей применяются дисциплинарные взыскания.

В соответствии с ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" к дисциплинарным взысканиям относятся:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы.

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей¹⁵.

Одним из важнейших направлений повышения эффективности административной деятельности органов государственной власти и управления

¹² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ч. 1, ст. 6228.

¹³ См., подробнее: Чаусов А.Б. Особенности трудовых отношений с гражданским персоналом Федеральной службы безопасности Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 7. С. 83 – 85; Корякин В.М. Должны ли подвергаться учету и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8. С. 89 – 91; Макарецев А.А. Антикоррупционные обязанности и ограничения кандидатов в депутаты и на выборные должности: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 41 – 45; Густова Л.В. Антикоррупционные запреты, установленные в отношении сотрудников полиции // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 73 - 75.

¹⁴ Грабовский И.А., Лиликова О.С. Дисциплинарная ответственность на государственной гражданской службе // Юрист. 2013. № 17. С. 31 - 32.

¹⁵ Староверова К.О. Методы мотивации персонала в таможенных органах России // Таможенное дело. 2013. № 3. С. 22 - 26.

является внедрение в правоприменительную деятельность административных регламентов. Административные регламенты и реализуемые в ходе их применения процедуры должны существенно улучшать качество деятельности органов государственной власти и управления. Эти акты создают оптимальный режим взаимоотношений должностных лиц органов власти и управления и граждан, которые обратились за предоставлением какой-либо публичной услуги в соответствующий исполнительный орган государственной власти. Административные регламенты способствуют также совершенствованию исполнения государственных функций, организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти с иными заинтересованными субъектами, в частности, при осуществлении государственно-частного партнерства. Кроме того, административные регламенты могут и должны способствовать противодействию коррупции и иным должностным злоупотреблениям со стороны должностных лиц различных органов власти и управления.

В настоящее время административный регламент по своей природе является нормативно-правовым актом федерального органа исполнительной власти, устанавливающим сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора). О.В. Буряга также подчеркивает, что административный регламент является по своей правовой природе актом управления, а его содержание – сугубо управленческая процедура. В этом смысле административный регламент пред-

ставляет собой правовой акт, в котором детально закреплена последовательность реализации позитивной управленческой процедуры¹⁶.

Значимость введения подобных актов трудно переоценить. Как верно отмечает Т.Я. Хабриева, административные регламенты призваны разрешить целый ряд задач:

- повысить управляемость в органах власти;
- усилить контроль за их деятельностью со стороны общества;
- сформировать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих;
- снизить административное усмотрение и коррупционный потенциал управленческих решений¹⁷.

Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что административные регламенты представляют собой определенную систему, включающую регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг, административные регламенты взаимодействия, административные регламенты, касающиеся организации служебных отношений¹⁸.

¹⁶ Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дисс. ... к.ю.н. – М., 2009. С. 6.

¹⁷ См.: Хабриева Т.Ю. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 243.

¹⁸ Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 758 - 766.

Ввиду специфики различных видов госслужбы кажется необходимым дифференцировать и правовое регулирование сообразно каждой группе должностей. Помимо того, представляется необходимым также ввести категорию «органов государственной власти с повышенным коррупционным риском», а именно те, которые осуществляют контрольные полномочия, связанные с проверкой законности явления и пресечения коррупционных проявлений в деятельности субъектов права, разрешительные полномочия, связанные с выдачей соответствующих документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью, с предоставлением объектов государственной собственности на определенном праве, с приватизацией государственной собственности, регистрационные полномочия, реализуемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения прав, юрисдикционные полномочия, осуществляемые в целях применения мер ответственности, а также нормотворческие полномочия¹⁹. В системе государственной службы реализация технологий управления персоналом регулируется не только общегражданскими нормами, но и специальным законодательством о государственной службе и внутренними нормативными и административными требованиями. Например, действует достаточно много ограничений и требований, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением, — от необходимости «делиться» сведениями о доходах и имуществе (не толь-

ко своих, но и членов семьи) до принятия госслужащим на себя обязательства по предотвращению возможного конфликта интересов.

Распределение ответов на вопрос, существует ли в Российской Федерации система управления государственной службой, показало, что большинство из опрашиваемых (54,3%) признает только наличие отдельных элементов такой системы. Причем среди представителей органов власти различного уровня этого мнения придерживаются 49,2% руководителей центральных аппаратов федеральных органов, 69,3% - территориальных органов федеральных министерств и ведомств и 52,8% - органов власти субъектов Федерации. Это можно расценивать как реальное отсутствие общесистемных принципов и механизмов государственной политики управления органами власти в стране, так как среди остальной части экспертов 25,0% считают, что системы управления вообще не существует (причем более критично (29,5%) настроены "федералы"), и только 12,8% отметили ее наличие (здесь в меньшинстве (5,6%) оказались "территориалы")²⁰.

¹⁹ Короткова О.И. Коррупция и ее проявления в системе государственной службы - как одна из наиболее актуальных проблем российской действительности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 22 - 25.

²⁰ Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 6.