вопрос – ответ



Продолжаем разговор об актуальных проблемах реформирования государственной службы с постоянной ведущей рубрики «Вопрос – ответ», референтом Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, заслуженным деятелем науки Российской Федерации, доктором психологических наук, профессором **А.С. КАРПЕНКО**.

Реформирование и развитие: режим оперативного исполнения

– Анастасия Степановна, Указом Президента Российской Федерации от 15 декабря 2008 г. №1775 введена в действие Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы. Какие первоочередные вопросы она рассмотрит в ближайшее время?

– Первое заседание Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы (далее – Комиссия) под председательством Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.Е. Нарышкина (председатель Комиссии) состоялось 16 апреля 2009 г.

Решением Комиссии утвержден Перечень мероприятий федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Планирование работы на 2009 год ответственными исполнителями и согласование с координатором будет завершено в мае т.г. Утвержден также план-график представления в Комиссию проектов нормативных правовых актов по реализации Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ). Определены сроки представления проектов нормативных правовых актов, которые федеральные органы исполнительной власти разрабатывают во исполнение федеральных законов, указов и поручений Президента РФ и Правительства РФ. Координацию этой работы будет обеспечивать Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы.

– До конца года осталось не так уж много времени, чтобы выполнить большой объем работ. Определены ли приоритетные мероприятия программы на 2009-й?

– До конца года участниками программы планируется выполнить более 40 различных мероприятий для всех видов государственной службы. Некоторые из них дадут старт решению новых задач реформы в последующие годы. В целях формирования системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создания системы управления государственной службы в 2009 году принципиально важно завершить разработку законодательных и нормативных правовых актов, связанных с реформированием государственной службы и совершенствованием законодательства Российской Федерации в этой сфере.

Одним из приоритетов 2009 года является реализация комплекса мер по противодействию коррупции для всех видов службы. Планируется разработать антикоррупционные стандарты в виде:

- установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений;
- механизмов и процедур проведения антикоррупционной экспертизы проектов ведомственных нормативных правовых актов;
- разработки и апробации специализированных образовательных антикоррупционных программ для государственных служащих.

Важное значение имеет внедрение на государственной службе организационно-правовых механизмов выявления и разрешения конфликта интересов, осуществление госслужащими профессиональной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения и др.

Предусмотрены мероприятия по разработке организационно-управленческих технологий и методов работы с кадрами, способствующих повышению профессиональ-

ной компетентности и мотивации госслужащих к результативной деятельности.

Для всех видов государственной службы важной задачей является развитие системы государственных гарантий, материального и нематериального стимулирования государственных служащих, разработка и апробация принципов оплаты труда по результатам работы. Это касается подготовки проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию федеральных законов о предоставлении госслужащим государственных гарантий, включая гарантии жилищных и пенсионных прав государственных служащих; системы показателей оценки результативности профессиональной служебной деятельности госслужащих; совершенствования системы оплаты труда и структуры денежного содержания.

– Анастасия Степановна, в 2008 г. Вы рассказывали читателям нашего журнала о состоянии законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации и о тех проблемных вопросах, которые не были решены в отдельных регионах. Какие изменения произошли в законодательстве субъектов Российской Федерации за это время?

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

Объемы полномочий субъектов Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы закреплены в следующих законах:

- Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В большинстве субъектов Российской Федерации утверждены и введены в действие реестры должностей гражданской службы. Приняты акты, устанавливающие порядок присвоения (сохранения) классных чинов, регулирующие вопросы оплаты труда гражданских служащих субъектов Российской Федерации, порядок формирования кадровых резервов, предоставления отпусков, командирования гражданских служащих, а также регулирующие вопросы социальных гарантий для государственных гражданских служащих. В отдельных субъектах Российской Федерации осуществляется правовое регулирование вопросов конкурсного замещения вакантных должностей гражданской службы, аттестации гражданских служащих.

Правовая основа института государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации всесторонне развивается и ежегодно пополняется новыми нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации по различным направлениям государственной службы. В частности, к началу 2008 года в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержалось более 3,8 тысяч действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В то же время, если говорить о динамике развития законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам гражданской службы, за период с декабря 2007 года по январь 2009 года федеральный регистр пополнился более чем 800 нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время процесс нормотворчества в сфере государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации не завершен. Это обусловлено отсутствием некоторых федеральных нормативных правовых актов. Не приняты федеральные законы о медицинском страховании государственных служащих, о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и их семей. Не урегулированы вопросы соотношения должностей федеральной гражданской службы и должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации, порядок формирования кадрового резерва на федеральной гражданской службе, порядок прохождения диспансеризации, перечень заболеваний и форма заключения медицинского учреждения и др.

По данным Минюста России, в 2008 году в ряде субъектов Российской Федерации неурегулированными остались следующие актуальные вопросы:

- формирование кадрового резерва;
- порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию, выплаты единовременного поощрения;
- порядок заключения договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения, утверждения государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку;
- порядок предоставления сведений о доходах, имуществе и об обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи;
- порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день;
- порядок и условия предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади один раз за период гражданской службы;
- порядок ведения и хранения личных дел и документов учета гражданских служащих и др.

Вместе с тем в связи с принятием Правительством Российской Федерации постановлений от 31 декабря 2008 г. № 1090 «Об утверждении Правил предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска фе-

деральным государственным гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день» и от 27 января 2009 г. № 63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения» мы прогнозируем рост количества принятых субъектами Российской Федерации актов по указанным вопросам.

Согласно пункту 7 Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано в пределах своих бюджетных средств принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных федеральной программой, и утвердить программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Таким образом, названный указ дал дополнительный импульс для совершенствования и развития законодательства субъектов Российской Федерации о гражданской службе.

Кроме того, следует отметить высокую нормотворческую активность субъектов Российской Федерации при формировании антикоррупционного законодательства в регионах в целях реализации положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и изданных в его развитие нормативных правовых актов Российской Федерации. В частности, в большинстве субъектов Российской Федерации уже приняты законы о противодействии коррупции и региональные программы, направленные на противодействие коррупции.

Вместе с тем работа в этом направлении еще не завершена и в законодательстве субъектов Российской Федерации о гражданской службе пока еще остается немало неурегулированных должным образом вопросов.

– Анастасия Степановна, поступил вопрос относительно необходимости заключения нового служебного контракта при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе. По мнению читателя, достаточно внести изменения в отдельные пункты имеющегося у гражданского служащего служебного контракта. Так ли это?

– В соответствии со статьей 23 Федерального закона № 79-ФЗ служебный контракт – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещение должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. При заключении служебного контракта гражданин (гражданский служащий) обязуется исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Согласно части 1 статьи 29 Федерального закона № 79-ФЗ в случае изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности по инициативе представителя нанимателя при продолжении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности без изменения должностных обязанностей допускается изменение определенных сторонами существенных условий служебного контракта. Перечень существенных условий служебного контракта приведен в части 3 статьи 24 Федерального закона № 79-ФЗ. В частности, к ним относятся следующие условия:

- наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;
- дата начала исполнения должностных обязанностей;
- права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;
- виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;
- права и обязанности представителя нанимателя;
- условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях;
- режим служебного времени и времени отдыха (в случае если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа);
- условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные Федеральным законом № 79-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;
- виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

С учетом того, что при назначении (переводе) гражданского служащего на иную должность гражданской службы меняется целый ряд существенных условий служебного контракта, в данном случае заключение дополнительного соглашения к существующему служебному контракту неправомерно.

Таким образом, при назначении (переводе) гражданского служащего на иную должность гражданской службы (за исключением случаев временного замещения иной должности гражданской службы в соответствии со статьей 30 Федерального закона № 79-ФЗ) с ним представителем нанимателя должен быть заключен новый служебный контракт.

– В рубрику «Вопрос – ответ» обратился читатель с просьбой разъяснить возможности распространения требований Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. № 854 на лиц, уволенных из государственных органов в связи с выходом на пенсию по возрасту до даты вступления в силу названного указа.

– В настоящее время положения Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. № 854 «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государ-

ственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих» (далее – Указ № 854) распространяются исключительно на лиц, замещавших государственные должности Российской Федерации. В части установления ежемесячной доплаты к государственной пенсии федеральным государственным служащим названный Указ не применяется с 1 января 2002 г.

С 1 января 2002 г. лицам, замещавшим должности федеральной государственной службы и должности федеральных государственных служащих и уволенным с этих должностей по определенным основаниям (при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет), назначается пенсия за выслугу лет в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Названные должности начали поэтапно вводиться, а следовательно, и замещаться только с января 1995 г. после издания Указа Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» и образования в Российской Федерации института государственной службы.

С учетом изложенного указанная пенсия за выслугу лет, при прочих условиях, может назначаться только лицам, имевшим статус федеральных государственных служащих или федеральных государственных гражданских служащих.

– Анастасия Степановна, какие меры, на Ваш взгляд, направлены на профилактику коррупции на государственной службе?

– Важная роль в профилактике коррупционных проявлений на государственной службе отводится комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии). О состоянии работы в этой области более подробно расскажет **Геннадий Николаевич Седаков**, *советник Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы*.

– Законодательство Российской Федерации предусматривает образование таких комиссий в каждом органе государственной власти. На сегодняшний день они созданы во всех федеральных государственных органах, за исключением Рособоронпоставки и Росалкогольрегулирования. Активно идет процесс образования комиссий в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

Практически завершено формирование комиссий в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Комиссии созданы в 2798 из 2964 региональных органов (94%).

Затянувшийся процесс образования комиссий объясняется трудностями организационного характера, т.к. формирование и обеспечение их деятельности, как правило, поручено кадровым службам государственных органов, для которых работа по рассмотрению нарушений требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов стала новым направлением.

В соответствии с изменениями, внесенными 25 декабря 2008 г. в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», комиссии по урегулированию конфликта интересов могут создаваться в органах местного самоуправления. Наиболее активно процесс создания комиссий идет в муниципальных образованиях Уральского федерального округа. Так, комиссии по урегулированию конфликта интересов образованы во всех муниципальных органах Ямало-Ненецкого автономного округа. Завершается процесс создания таких комиссий в Свердловской, Челябинской областях и Ханты-Мансийском автономном округе.

По предложению Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы Генеральной прокуратурой Российской Федерации в целях активизации работы комиссий было дано поручение прокурорам субъектов Российской Федерации направлять в комиссии материалы о выявленных фактах нарушений законодательства о государственной службе в деятельности государственных служащих.

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 7 апреля 2009 года одобрены методические рекомендации по работе комиссий и предложения по организации информирования населения об их работе. Данные документы направлены в государственные органы для использования в работе комиссий.

Полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах приняты меры по активизации работы комиссий в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти:

- в правоохранительные органы направлены рекомендации о необходимости повышения уровня координации их деятельности с деятельностью комиссий (Южный федеральный округ);
- руководителям государственных органов предложено активизировать деятельность по выявлению фактов возможного наличия у государственных служащих личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов (Приволжский, Южный и Уральский федеральные округа);
- с руководителями кадровых служб государственных органов проведены совещания по вопросам совершенствования практики работы комиссий (Сибирский и Уральский федеральные округа).

На совершенствование работы комиссий направлены проверки исполнения законодательства о государственной гражданской службе. В целях оптимизации проведения проверок в федеральные округа направлены перечни вопросов для изучения практики исполнения федерального законодательства о государственной и муниципальной службе.