

СОЗДАНИЕ ОРГАНА ПО УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ, КАК ИНСТРУМЕНТА УНИФИКАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВИДОВ И УРОВНЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н.*

Аннотация

Существующее правовое регулирование государственных гарантий, прав, обязанностей и ограничений государственных служащих по видам и уровням государственной службы недостаточно и не соответствует принципу системности государственной службы РФ. Проведенный авторами сравнительно-правовой анализ показал, что основная причина дисбалансов и нестыковок правового регулирования государственных гарантий заключается в наличии избыточных полномочий различных органов государственной власти, начиная от вершины вертикали (Президент Российской Федерации). Избыточные полномочия не конкретизированы, они реализуются хаотично и дезорганизуют управление государственной службой.

В статье рассмотрены перспективы унификации правового регулирования видов государственной службы в области социальных гарантий, заключающиеся в рецепции и экстраполяции (унификации) правовых инструментов между различными видами государственной службы, между федеральным и региональным уровнями. Аргументом в пользу создания централизованного федерального органа по управлению государственной службой является потребность организационного обеспечения рецепции и экстраполяции правовых инструментов. Данному органу должны быть делегированы избыточные управленческие полномочия различных структур системы государственной власти. Выдвинуты предложения по соответствующему нормативному закреплению структуры централизованного федерального органа по управлению государственной службой, механизму его прямого подчинения Президенту Российской Федерации, по схемам участия гражданского общества в его деятельности (в том числе в решении кадровых вопросов).

Ключевые слова: государственная служба; государственные служащие; виды государственной службы; реформа государственной службы; правовое регулирование государственной службы; система государственной службы; управление государственной службой.

* *Барабашев Алексей Георгиевич* – заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая д. 20. E-mail: abarabashev@hse.ru

Прокофьев Вадим Николаевич – заместитель заведующего кафедрой государственной и муниципальной службы департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая д. 20. E-mail: vprokofiev@hse.ru

Правовые дисбалансы и нестыковки в системе государственной службы Российской Федерации

Несмотря на более чем 20-летний путь развития, государственная служба (далее – ГС) РФ в настоящее время только формируется. В правовом плане трудности становления института ГС связаны с тем обстоятельством, что ГС относится к сложным конструкциям, объединяющим нормы нескольких правовых отраслей и подотраслей – административного, финансового, трудового, служебного права (Старилов, 2013) – и ряда других. И хотя в основу построения ГС заложен принцип единства и непротиворечивости концептуальных и правовых основ, его реализация на практике по-прежнему обнаруживает многочисленные противоречия. Такая ситуация помимо комплексности правового регулирования во многом объясняется достаточно широко трактуемыми на законодательном уровне рамками структуры ГС (Барабашев, Клименко, 2010), значительной вариативностью и специфическими характеристиками государственных органов, входящих в систему ГС. Остается насущной потребность в более эффективной реализации функций ГС, обеспечения ее единства и целостности, результативного взаимодействия ее структур (Черепанов, 2004).

Правовые нестыковки и дисбаланс в действующей системе ГС во многом обусловлены существованием значительно отличающихся друг от друга видов военной, правоохранительной и гражданской службы. Кроме того, на различие видов «накладывается» отличие федерального и субъектового уровней ГС, что свойственно гражданской службе и латентно присутствует в правоохранительной службе. В субъектах РФ, в соответствии с действующими нормативно-правовыми основами, может функционировать только гражданская служба. Наличие воинских и правоохранительных формирований при этом законодательно запрещено. В результате правовая системность института ГС нарушается.

Особо следует указать на различие (для гражданской службы) источников финансирования – федеральный и региональный соответственно. Именно дисбаланс финансирования достаточно часто порождает несоответствие правовой регламентации ГС и практики реализации данной регламентации.

В качестве дополнительной причины правовых нестыковок и дисбалансов в системе ГС следует назвать сложившиеся в РФ особенности правового регулирования и организации ГС. Впервые разграничение правового регулирования и организации на федеральном и региональном уровнях было законодательно закреплено в ст. 2 ФЗ N 58-ФЗ от 27.05.2003, в содержании которой указывалось, что на федеральном уровне вопросы правового регулирования и организации ГС находятся в ведении центра – Российской Федерации, на уровне субъекта правовые вопросы находятся в совместном ведении центра и субъекта РФ, а организационные – в ведении субъекта РФ. До принятия данного законодательного акта отсутствие правовой базы для разграничения понятий «правовое регулирование» и «организация» создавало предпосылки принятия законов на уровне субъектов РФ, которые мог-

ли противоречить общероссийской законодательной базе о ГС. Подобная ситуация, в частности, сложилась в свое время в республиках Башкортостан, Марий Эл, республиках Татарстан, Иркутской области, где диссонанс правовых основ и практики привел к параллельному функционированию собственных субъектных реестров государственных должностей, наличие квалификационных разрядов и классов чинов и т.д. В то же время очевидно, что организационная структура не должна находиться в ведении центра, так как название, штатное расписание, денежное содержание государственных служащих субъекта РФ (финансируется из субъекта РФ) не могут быть предметом законодательного регулирования центра.

Еще больший дисбаланс возникает, когда правовое регулирование дополнительно охватывает уровень муниципальной практики. Этот дисбаланс в полной мере проявляется в настоящее время при разработке законопроектов об организации муниципальной милиции. С учетом централизованной структуры системы МВД РФ фактически игнорируются местное самоуправление как форма публичной власти и конституционно закрепленные полномочия населения по самостоятельному обеспечению охраны общественного порядка (ст. 132 Конституции РФ). Так, с одной стороны, ст. 1 Федерального закона «О полиции» (ФЗ N 3 от 07.02.2011) делает основной акцент на создании в РФ единой системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Состав и структура этого органа определяются Президентом РФ. Теоретически подобное содержание положений закона категорически препятствует факту создания муниципальной милиции (хотя и вступает при этом в противоречие с действующими конституционными основами). С другой стороны, в настоящее время на рассмотрение Государственной Думы внесены проекты федеральных законов «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации», «О муниципальной милиции в Российской Федерации». Согласно положениям представленных законопроектов, муниципальной милицией являются органы местного самоуправления, призванные охранять в пределах своих полномочий общественный порядок на территории муниципального образования. Однако по характеру и объему полномочий новый орган практически не отличается от уже действующей полиции общественной безопасности.

Рецепция и экстраполяция как механизм устранения дисбалансов и нестыковок в регламентации государственных гарантий государственным служащим

Как устранить указанные нестыковки и дисбалансы управления видами и уровнями ГС? Предложим *механизм унификации управления*, который относится к частному, но важному звену института ГС – управлению в области государственных гарантий. Этот механизм, мы считаем, допустимо экстраполировать на управление ГС в целом.

Государственные служащие выступают одним из общих элементов и основным субъектом системы ГС на всех уровнях (Манчева, 2000). Имен-

но государственные служащие выполняют практические задачи, которые возлагаются на государство (Воробьев, 2007). Создание системы социальных гарантий и профессиональных ограничений для государственного служащего выделяется сегодня исследователями (Турчинов, 1998) в качестве одного из важнейших элементов профессионализации и повышения эффективности ГС.

Концептуальными основами законодательства о социальных гарантиях государственным служащим, утвержденными Президентом РФ (N Пр-1496 от 15.08.2001), определено, что государственным служащим должны быть обеспечены единые государственные социальные гарантии, вне зависимости от уровня или видовых характеристик государственной службы. В то же время многомерный правовой статус госслужащих позволяет рассматривать их отношения с органами, где они проходят службу, с учетом определенной законодательно обусловленной специфики. Именно данная специфика и порожденные ею избыточные полномочия являются причиной правовых разночтений в области государственных, в том числе социальных гарантий государственным служащим как в рамках вертикальной, так и горизонтальной классификации ГС.

Обратимся к примерам.

В первую очередь проанализируем такой аспект, как оплата труда и гарантии в данной сфере. Отсутствие единства в предоставлении социальных гарантий для государственных служащих в данном направлении достаточно очевидно, исходя из правовой неустойчивости структуры ГС. Так, в частности, в 2014 г. Судебный департамент при Верховном суде разработал проект закона «О судебной службе Российской Федерации» (Постановление ПСС РФ от 19.05.2014 N 398), который предполагает введение нового вида ГС для работников аппаратов судов и системы судебного департамента. Проект закона предусматривает, что судебным служащим будут присваиваться классные чины, их оклад будет исчисляться в процентном соотношении с окладом председателя Конституционного Суда (именно так сейчас рассчитывается заработная плата судей), также они смогут рассчитывать на ежемесячные надбавки – за выслугу лет, особые условия службы, работу с секретными данными и за ученое звание (при наличии). Перевод на судебную службу позволит повысить заработную плату сотрудникам аппаратов судов. Безусловно, данное положение имеет практическую подоплеку: судебные службы неоднократно ставили вопрос о недостаточном финансировании аппаратов судов и, как следствие, обращали внимание на постоянную текучесть кадров. Но сотрудники аппаратов судов являются государственными служащими, и повысить им зарплату, не индексируя ее всем остальным федеральным госслужащим, в условиях действующего законодательства невозможно. Между тем к сотрудникам аппарата предъявляются достаточно высокие требования (юридическое образование, наличие стажа). Решение установить взаимосвязь в начислении зарплаты сотрудников аппарата с должностными окладами судей было принято еще на съезде судей в 2012 г., а в 2013 г. совет судей одобрил концепцию соответствующего законопроекта. Однако очевидно, что такая инициатива без соответствующей

щего изменения законодательства не может вписаться в существующую систему. Также возникают вопросы, чем работа по обеспечению деятельности судов отличается, например, от работы по обеспечению деятельности законодательных органов власти и почему требует повышенных социальных гарантий. Кроме того, принятие закона о судебной службе грозит спровоцировать поток аналогичных запросов от, например, таможенной или дипломатической службы. Соответственно, решением в данном случае может быть либо экстраполяция нормы на другие службы, либо ее категорическая унификация.

По нашему мнению, в данном случае допустимы взаимообратная рецепция положений законодательных актов и концептуально-правовых основ, принятых в субъектах Федерации в сфере реформирования гражданской службы, и их распространение на других виды ГС. Акцентируя внимание на том, что региональный уровень может стать источником заимствования и систематизации основ для разработки федерального законодательства, нельзя не признать определенное противоречие, так как данные вопросы находятся вне компетенции регионов. Однако, ввиду того что на федеральном уровне законодательные акты о медицинском страховании, пенсионном обеспечении государственных служащих и их семей, о правилах исчисления стажа службы и т.д. не работают или работают недостаточно эффективно, вызывая дисбаланс в оплате труда и других аспектах, наблюдается правовая традиция регулирования этих пробелов усилиями субъектов Федерации, сохраняющих действие своего законодательства. Обращаясь в данном контексте к государственным гарантиям в области оплаты труда гражданским служащим, следует, в частности, отметить опыт Приволжского федерального округа, в субъектах которого помимо обязательных элементов денежного содержания правовыми основами закреплены ежемесячные компенсации за специальный режим, сложность и напряженность работы. В Республике Татарстан законодательно определены компенсационные выплаты для госслужащих, имеющих высшее юридическое образование и проводящих правовую экспертизу правовых актов и проектов, их подготовку, редактирование, визирующее в качестве юриста или исполнителя.

Определенным базисом для рецепции для военной и правоохранительной службы может выступить и опыт правового регулирования и сохранения субъектами РФ существующей системы оплаты труда и материального стимулирования гражданских служащих. Касающиеся данного вопроса положения ФЗ N 79 от 27.07.2004 (ст. 50, 51, 55), регламентирующие новые условия оплаты труда и денежного поощрения, вступают в силу в порядке, регулируемом регионами. В подобных условиях у ряда регионов имеется возможность сохранить сложившуюся систему оплаты труда своих служащих или ввести ее региональные коэффициенты с целью обеспечения ее привлекательности. Например, в Республике Коми, Орловской и ряде других областей принято решение о консервации действующей системы оплаты труда служащих практически на неопределенный период – до момента принятия соответствующих законодательных актов главой субъекта

Федерации. Коэффициенты для регулирования условий оплаты труда работников ГС также нашли сегодня нормативное закрепление на региональном уровне в Карелии и ряде других регионов (Гусев, 2005).

Рассматривая вопрос оплаты труда, нельзя не подчеркнуть, что очень многие правовые коллизии в данном случае проистекают именно из многомерного правового статуса государственного служащего. Так, в части, затрагивающей вопрос регламентации служебных отношений госслужащих, отмеченный законодательный акт в основном дублирует положения ТК РФ, заменяя лишь некоторые ключевые понятия (служебный/трудовой договор, служебное/рабочее время и т.д.). Параллельно в законе можно обнаружить наличие такого термина, как «оплата труда гражданского служащего» (ст. 50). Обращаясь к законодательству по другим видам ГС, мы видим, что применительно к военнослужащим, также относящимся к категории государственных служащих и реализующим свое право на труд (ст. 10 ФЗ N 76 от 27.05.1998 «О статусе военнослужащих»), термин «оплата труда» не используется – он заменен понятием «денежное довольствие» (ст. 12). Без сомнения, аналогичное конституционное право реализуется и гражданскими служащими (при этом какое-либо указание на это в ФЗ N 79 не обнаруживается). Такая подмена терминов трудового законодательства, по мнению специалистов (Шпаковский, 2005), приводит на практике к неблагоприятным результатам в социальном обеспечении гражданских служащих. Так, например, ввиду того что служебный контракт не является трудовым договором или его подвидом, согласно действующему законодательству (ст. 236 Налогового кодекса РФ), ст. 10 ФЗ N 167-ФЗ от 15.12.2001 «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», ст. 5 ФЗ N 125-ФЗ от 24.07.1998 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»), выплаты по нему не облагаются ЕСН, взносами на обязательное пенсионное страхование и социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (Шпаковский, 2005). Соответственно, создается ситуация, в которой гражданские служащие действующими правовыми механизмами исключаются из системы обязательного социального страхования, что требует создания для них специализированной системы соцобеспечения (например, аналогичной существующей в сфере военной службы). Однако процесс создания подобной системы крайне сложен и затянут во времени, что создает пробел в текущем регулировании данного вопроса.

О том, что гражданские государственные служащие остаются «уязвимой категорией» для реализации своих прав в сфере труда, если продолжить рассматривать ту же проблему института служебного контракта, свидетельствует и судебная практика Конституционного Суда (см., например, Постановление КС РФ от 06.12.2012 N 31-П2). Определение вида и объема социальных гарантий, а также случаев их предоставления является прерогативой федерального законодателя (Мамлина, 2013), однако оно не должно обнаруживать противоречия с Конституцией РФ. Тем не менее мы можем наблюдать подобную ситуацию при рассмотрении ч. 3 ст. 37 ФЗ N 79 от 27.07.2004, включающей широкий перечень гарантий, предоставляемых

гражданским служащим в случае увольнения по инициативе представителя нанимателя. В указанном положении при этом не содержится каких-либо запретов на увольнение беременных сотрудниц, не находящихся в отпуске по беременности и родам. В то же время положение ТК РФ (ст. 261), не допускающая подобной ситуации, на гражданских служащих не распространяется, что уже создало ряд негативных прецедентов в судебной практике, повлекших обращение государственных служащих в КС РФ. Упомянутым выше решением КС РФ была предпринята попытка распространения норм ТК РФ, устанавливающих повышенные гарантии беременным женщинам, на лиц, осуществляющих гражданскую службу в таможенных органах. Тем не менее принятое решение «хотя и дает представление об общей правовой позиции Конституционного Суда, в то же время не может быть подвергнуто расширительному толкованию» (Зубач, 2014). Вопрос о возможности распространения норм ТК на государственных служащих остается открытым, хотя такая трактовка противоречит ст. 19 (ч. 1, 2), 37 и 38 (ч. 1), 55 (ч. 3) Конституции РФ. Поэтому необходимо внести уточнения в законодательство о государственной гражданской службе и подзаконные акты для обеспечения баланса интересов государства и гражданских служащих. Следует отметить, что то же военное законодательство (Положение о порядке прохождения военной службы, ст. 34, п. 25) не допускает ситуации расторжения контракта по беременности военнослужащей (даже в ситуации истечения срока контракта в период отпуска по уходу за ребенком), предоставляя более широкие социальные гарантии и защиту данной категории граждан, что позволяет говорить о возможности экстраполяции данных положений, отражающих приоритеты охраны материнства и детства, в законодательство о гражданской службе. Дискриминативной представляется и ст. 27 ч. 3 ФЗ N 70 от 27.04.2004 применительно к той же категории беременных служащих гражданской службы. Так, данная статья устанавливает отсутствие испытательного срока только для беременных служащих, пребывающих в должности, но не вновь поступающих на службу.

Нужно сказать, что неоднозначно устанавливается испытательный срок и для гражданских служащих, назначаемых на должности в случаях, включающих ситуацию перевода из другого органа в связи с его реорганизацией, ликвидацией или сокращением должности гражданской службы. В отсутствие данных условий испытательный срок может быть назначен. Однако при переводе служащего из другого государственного органа замещение должности и присвоение классного чина свидетельствуют о профпригодности работника к осуществляемой службе согласно результатам аттестации. Соответственно, проведение вторичного испытания не может выступать проверкой профессиональных навыков служащего. Фактически вопрос об испытательном сроке (согласно ст. 27 ФЗ N 79 от 27.07.2004) относится к компетенции представителя нанимателя. Сравнивая данную практику с положением в других видах ГС, следует отметить, что еще более императивный характер в части испытательного срока носит законодательство о военной службе. Здесь отсутствует широкий перечень лиц, освобождаемых от испытания (аналогичный положениям законодательства о ГС). Поэтому

ни наличие беременности, ни перевод служащего на другое место деятельности по тем или иным причинам не могут рассматриваться в качестве основания для отмены испытательного срока (ст. 34 ФЗ N 52 от 28.03.1998).

В то же время еще менее урегулированная ситуация наблюдается в анализируемых областях в правоохранительной сфере ввиду отсутствия закона «О правоохранительной службе». В отдельных актах, регулирующих деятельность различных типов правоохранительных органов, отсутствует перечень условий отмены испытательного срока, аналогичных положениям законодательства о гражданской службе, в то же время в них можно обнаружить предпосылки сокращения срока испытания для сотрудников ряда категорий по решению руководства соответствующего органа. В частности, это допустимо для граждан РФ, «осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов РФ» (п. 2 ст. 9 ФЗ N 114 от 21.07.1997 «О службе в таможенных органах РФ»), и для граждан, «проходящих испытание в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (п. 24 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ). В то же время в других законодательных актах, определяющих деятельность сотрудников таможенной службы (как гражданских служащих, так и сотрудников правоохранительной сферы), можно наблюдать и четко регламентированные условия освобождения от испытательного срока. Так, Инструкция ФТС России не содержит закрытого перечня, но отсылает к положениям законодательства РФ о труде. Соответственно, в данную категорию попадает тот же рассмотренный нами ранее пример беременных женщин. Следует отметить, что отдельными подзаконными актами в правоохранительной сфере, в частности упомянутым ФЗ N 114 от 21.07.1997, испытательный срок не относится к числу существенных условий служебного контракта (эта норма закона распространяется и на гражданских служащих, и на сотрудников правоохранительной службы таможенных органов), не допуская при этом его полной отмены (как в ФЗ N 79 от 27.07.2004). Минимальный срок испытания не установлен и определяется в каждом конкретном случае, исходя из качеств лица, поступающего на службу в таможенные органы. Различается и статус лиц, определенных двумя законодательными актами. Так, согласно ч. 1 ст. 27 ФЗ N 79, на период испытания гражданин РФ считается принятым на ГС и с ним заключается служебный контракт. В свою очередь, в период испытания с лицом, поступающим на должность сотрудника таможенного органа, заключается срочный трудовой договор в соответствии с законодательством РФ о труде. Гарантией защиты интересов служащих таможенных органов, проходящих испытание, является то, что этот период засчитывается в выслугу лет для назначения процентной надбавки к окладу денежного содержания, а также в выслугу лет для назначения пенсий. Близкую к вышеуказанной норму можно наблюдать и в ФЗ «О полиции», в котором данные вопросы прямо не определены, но, согласно положениям п. 2 гл. 7 в части вопросов, не урегулированных данным законодательным актом, отнесены к правово-

му полю ТК РФ. В то же время проблема гармонизации законодательства о ГС с ТК РФ, по мнению Конституционного Суда РФ, остается достаточно дискуссионной и должна рассматриваться строго избирательно, исходя из специфики каждого органа, вида ГС и регулируемого аспекта. В противном случае, при обеспечении государственных служащих гарантиями по трудовому законодательству будет нарушен баланс льгот и ограничений ввиду наличия дополнительных преимуществ в данной сфере, обеспечиваемых нормативными основами, регулирующими вопросы ГС. Эти факты позволяют сделать вывод о необходимости уточнения норм законодательства о гражданской службе в рассмотренных категориях и межвидовой гармонизации законодательства, а также гармонизации НПА в рамках отдельных видов ГС, в первую очередь правоохранительной.

Вопрос гармонизации крайне актуален в настоящее время и для такого аспекта, как прекращение служебного контракта государственного служащего по достижении предельного возраста. Для всех действующих видов ГС сегодня установлен предельный возраст замещения соответствующих должностей. В то же время представителю нанимателя в законодательных актах, дифференцирующихся по различным видам ГС, предоставляется право продлить срок ГС сверх предельного возраста. Например, такое право (но не более чем до 65 лет, в оговоренных случаях – 70 лет) дается в сфере гражданской службы. Однако при наличии указанного права до сих пор не определен правовой механизм пролонгации служебного контракта (Матвеев, 2011). В результате правовые основы допускают ситуацию продления срока гражданской службы, однако не самого служебного контракта. Неурегулированная норма законодательства предоставляет нанимателю возможность варьировать вопрос заключения контракта с гражданским служащим в пределах 1 года, 3 или 5 лет, что противоречит принципу профессиональной стабильности и устойчивости служебного положения. В то же время в подзаконных актах, определяющих деятельность служащих в различных видах органов, мы можем наблюдать более четко оговоренные нормы. Так, например, срок пребывания на службе сотрудников таможенных органов при достижении предельного возраста может быть продлен руководителем органа в каждом конкретном случае до 5 лет (ст. 49 ФЗ N 114 от 21.07.2007). В то же время допустимы одно- и трехлетний контракты. Основные отличия правового регулирования отношений, связанных с достижением предельного возраста пребывания на службе гражданских служащих и сотрудников таможенных органов, состоят в том, что для первых введен единый предельный возраст пребывания на службе (60 лет) и установлен более широкий перечень оснований для продления указанного срока, который в отдельных случаях по решению Президента РФ может быть продлен до 70 лет. В свою очередь, в законодательстве о военной службе (ст. 10, п. 1 Постановления о порядке прохождения военной службы) мы можем наблюдать оговорку о возможности заключения 10-летнего контракта (до достижения 65-летнего возраста) с достигшими предельного возраста пребывания на службе при условии изъявления ими подобного желания. Однако и в данном случае эта норма не носит характер императива.

Следует заметить, что выступающее составной частью социальных гарантий государственным служащим пенсионное обеспечение данной категории, как и ранее рассмотренные аспекты, также не в полной мере соответствует предъявляемым требованиям унификации законодательства. ФЗ N 58 от 27.05.2003 в ст. 14 устанавливает, что «стаж государственной службы определяется в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей и законами субъектов России». Вместе с тем ст. 6 данного закона констатирует единство системы ГС. Такое же единообразие для всех видов ГС закон распространяет на государственное пенсионное обеспечение (ст. 52), медицинское и санаторно-курортное лечение и иные виды. С одним из противоречий, касающихся вопросов регламентации пенсионного обеспечения, мы сталкиваемся в статье 4. ФЗ N 166 от 15.12.2001 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», устанавливающей права на пенсионное обеспечение для федеральных гражданских служащих и военнослужащих из числа госслужащих. Такая неоднозначная формулировка категорий служащих, претендующих на социальные гарантии, явно противоречит действующей видовой классификации ГС в РФ, исключая и выводя за рамки правового поля служащих правоохранительных органов. При этом углубленный анализ указанной статьи Закона демонстрирует неоправданно расширительное толкование в нем категории «военнослужащие», противоречащее ФЗ N 76 от 27.05.1998. Так, в их число включены граждане, проходившие военную службу в ВС РФ и ОВС СНГ, ФПС РФ и органах ПС РФ, ВВ МВД РФ и в железнодорожных войсках, органах ФАПСИ, войсках гражданской обороны, органах ФСБ и пограничных войсках, органах ФСО, органах СВР, лица, проходившие службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, прокурорские работники, сотрудники СК, таможенных органов, налоговой полиции, органов ФСКН, органов уголовно-исполнительной системы РФ. Устанавливающий подобное расширительное толкование правовой акт не предоставляет дополнительных уточнений по вопросу причисления к категории военнослужащих, например, прокурорских работников и в то же время по исключению из их числа судей, также получающих государственное пенсионное обеспечение и не входящих в категорию гражданских служащих. Указанный перечень лиц, входящих в категорию военнослужащих, имеющих право на государственную пенсию, также обнаруживает противоречие с ФЗ N 4468-I от 12.02.1993 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Из последнего, в частности, исключены служащие прокуратуры, а также таможенных органов.

Еще одна правовая коллизия, свидетельствующая об отсутствии унификации в области пенсионного обеспечения служащих различных видов ГС, выявляется при рассмотрении положений ст. 7 ФЗ от 15.12.2001 N 166-ФЗ,

которая предусматривает пенсию гражданским служащим, имеющим стаж не менее 15 лет, в размере 45% среднемесячного заработка. За каждый год стажа сверх 15 лет пенсия повышается на 3% также от среднемесячного заработка, но не может превышать 75% от него. Ст. 21 регулирует начисление пенсии для федеральных гражданских служащих и регламентирует им начисление пенсии «из расчета среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной гражданской службы, предшествующих дню ее прекращения». В свою очередь, пенсионным обеспечением военнослужащих, согласно ст. 14 ФЗ от 12.02.1993 N 4468-I, предусматриваются начисление пенсии в размере 50% от «...оклада по должности, воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия...».

Необходимо подчеркнуть, что наряду с указанными законодательными актами пенсионное обеспечение государственных служащих регламентируется достаточно значительным спектром законов (в их составе насчитывается более 10 наименований, не считая подзаконные акты), что с позиции системного подхода препятствует созданию прозрачной системы социальной защиты данной категории. При этом в различных актах законодателем используются подходы к определению структуры ГС и соответствующих категорий государственных служащих, вступающие в диссонанс с основными законами, определяющими статус служащих данных категорий и их деятельность. Это существенно затрудняет расчет и начисление пенсионного обеспечения. Кроме того, не приняты и многие нормативные акты, к которым наблюдается отсылка в законодательстве, регулирующем пенсионное обеспечение государственных служащих. Например, к ФЗ N 79 от 27.07.2004 (согласно п. 11 ч. 1 ст. 52) не принят законодательный акт, регламентирующий проблемы пенсионного обеспечения работников, состоявших на ГС, и их семей.

Таким образом, законодательство в части начисления пенсий государственным служащим не отвечает требованию единообразного подхода. Определение стажа не является единым для всех видов ГС, что ведет к существенным отличиям в пенсионном обеспечении гражданских служащих и военнослужащих. Также в регионах действуют свои порядки, определяющие заработную плату государственных служащих. И здесь границы «вознаграждения» толкуются расширительно, так как субъекты РФ выплачивают пенсии из своих бюджетов и вправе самостоятельно начислять надбавки и повышающие коэффициенты.

Продолжая анализ, обратимся к такой социальной гарантии государственных служащих, как обеспечение жильем. Существенные проблемы в регламентации социальных льгот в данной области создает отсутствие федерального закона о правоохранительной службе, хотя существенным шагом следует признать Закон «О полиции» (Барабашев, 2013). В 2007 г. законопроект о правоохранительной службе был отклонен Минфином России в связи с рядом принципиальных вопросов, касающихся невозмож-

ности финансирования позиций, вытекающих из положения правового акта. Так, законопроект предполагает включение сотрудников всех силовых структур – от МВД до службы судебных приставов – в единую систему правоохранительной службы (аналогично военной и гражданской службе) и унификацию правил службы. В то же время, несмотря на декларацию принципа унификации, положение служащих правоохранительных органов в законодательном акте приобретает выраженные отличия от служащих других видов в части социальных гарантий, в том числе в части жилищного обеспечения. Ст. 74 законопроекта, регламентирующая правовые основы обеспечения служащих правоохранительной службы жилыми помещениями для постоянного проживания, создает более высокий уровень социальных гарантий работникам данной службы по сравнению с военно-служащими, а также гражданскими служащими. Эта позиция законодателя уже нашла отражение и в ФЗ «О полиции», который, в отличие от ранее действующего закона («О милиции», ст. 30), содержит законодательное закрепление обязательного наличия у полиции специализированного жилищного фонда (ст. 44, п. 2).

Следует еще раз подчеркнуть, что на сегодняшний день отсутствует законодательно установленный исчерпывающий перечень правоохранительных органов. Отнесение того или иного вида деятельности к правоохранительным органам указано в отдельных нормативных актах. ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» относит к правоохранительным органам органы ВД, органы ФСБ, органы ФСКН; органы таможенной службы дополняют перечень Законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации», аналогичное замечание можно сделать о Законе от 28.12.2010 N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и прочих смежных законодательных актах. Более того, нельзя не отметить, что в 2014 г. Минюст России подготовил поправки в ст. 2 N 58-ФЗ от 27.05.2003, предусматривающие исключение из перечня видов ГС правоохранительной службы. В случае принятия данного законопроекта система ГС будет включать гражданскую службу, военную службу и иные виды служб. Можно предположить, что внесение широкого понятия «иные виды служб» позволит законодателям в дальнейшем, с одной стороны, устранить существующие пробелы в законодательстве и выстроить четкую, однозначную, единую систему законодательного обеспечения (в том числе в области социальных гарантий), с другой, – не защищенную, до момента конкретизации, от расширительного толкования, в том числе в части функций и полномочий органов. В то же время нельзя исключать и совершенно противоположного результата подобного нововведения.

В данный момент затруднительно делать выводы о том, насколько решение об исключении правоохранительной службы из структуры ГС может выступать оправданным шагом как по отношению к устоявшейся системе, так и к статусу ее служащих. Однако нельзя не признать, что опыт реформирования функционала правоохранительной службы мог бы служить плодотворной почвой для заимствования другими видами ГС. В качестве примера в данном случае можно привести такой орган, как МВД. Уже сей-

час МВД России удалось в ходе модернизации исключить из своей деятельности такие избыточные функции, как проведение техосмотра автомобилей, осуществление контроля деятельности медвытрезвителей, а также деятельности по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства. Это позволило осуществить оптимизацию личного состава органов ВД путем сокращения более 20% сотрудников, пересмотра порядка отбора кандидатов на службу, начать ротацию кадрового состава и более целенаправленно осуществлять реализацию процессов повышения квалификации служащих, а также охвата и обеспечения их надлежащими социальными гарантиями, повышения уровня материального стимулирования (Алиев, Калитина, 2010). Последние из указанных процессов также напрямую связаны с принятием ФЗ N 247-ФЗ от 19.07.2011 «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», который можно охарактеризовать как один из первых правовых актов, включающий практически весь комплекс социальных гарантий (ранее содержащихся в различных подзаконных актах), предусмотренных для сотрудников органов ВД. В частности, оптимизация кадрового состава позволила создать предпосылки для более качественного изменения структуры денежного довольствия и его повышения (в части оклада, с учетом уровня инфляции), а также урегулирования вопросов обеспечения служащих органов ВД жильем (ранее этой льготой обладали только служащие, находящиеся на очереди до 01.04.2005) с применением широкого перечня правовых инструментов – единовременная социальная выплата на приобретение квартиры или строительство дома (исходя из рыночной стоимости жилья), предоставление жилого помещения в собственность и по договору социального найма из государственного жилищного фонда, сохранение возможности предоставления служебного жилья (на время службы) и выплаты денежной компенсации за поднаем.

Организационное обеспечение рецепции и экстраполяции правовых инструментов: формирование централизованного органа по управлению государственной службой

Правовая основа вертикали управления ГС РФ отражена в ряде нормативных правовых актов: в Указах Президента РФ N 400 от 25.04.2004 «Об Администрации Президента РФ» и N 727 от 08.07.2004 «Об утверждении Положения об Управлении Президента РФ по вопросам государственной службы». Вместе с тем вопрос управления ГС является предметом конституционного регулирования, устанавливающего равный доступ граждан к ГС и управлению делами государства непосредственно или через представителей (ст. 32 Конституции РФ).

Правомочие Президента РФ по управлению государственной службой следует из конституционных установок ст. 80 (п. 2), обязывающих Президента РФ обеспечивать управляемость всей системы ГС. Необходимо под-

черкнуть, что указанная конституционная норма наделяет Президента РФ на федеральном уровне наиболее широкими полномочиями в сфере ГС. В его компетенции находятся определение целей и направлений кадровой политики, реформирования ГС, назначение или представление к избранию высших должностных лиц. Кроме того, Президентом обеспечивается согласованное функционирование и взаимодействие федеральных органов государственной власти в области работы с кадрами, присваиваются классные чины действительных государственных советников РФ, воинские звания высших офицеров, специальные звания высшего начальствующего состава, высшие специальные звания и классные чины, а также производится награждение государственными наградами. Все это в целом позволяет Президенту РФ определять стратегию и координировать развитие ГС, осуществлять руководство ее системой в масштабах страны.

Несмотря на обширный комплекс мер, предусмотренных законодательной базой, на установленные полномочия Президента РФ, их реализация в практике управления государственной службой только начинает складываться, она затруднительна ввиду сложности самого института государственной власти как конструкции, затрагивающей деятельность многочисленных областей, субъектов и объектов. Так, касаясь практической роли президентства в реализации и модернизации системы ГС, в качестве одного из главных недостатков программы реформирования эксперты (Нормативное правовое обеспечение..., 2010) отмечают одностороннюю избыточную правовую концентрацию на решении проблем ГС – в основном правовыми методами, без соответствия практике, без обратной связи.

О том, что компетенции Президента РФ в области координации вопросов развития ГС страны сегодня неопределенно избыточны, свидетельствует отсутствие ряда правовых актов, регламентирующих эти полномочия. В пользу этого факта говорит и положительная динамика числа нерегламентированных президентских полномочий в исследуемой области. Так, в частности, по сравнению с действовавшим ранее ФЗ N 119-ФЗ от 31.07.1995 в ФЗ N 79 от 27.07.2004 мы можем наблюдать значительную динамику правовой регламентации ГС с помощью указов Президента РФ. Последний из указанных законодательных актов содержит более 15 отсылок к вопросам, которые требуют уточнения с помощью указов (большинство из которых при этом до сих пор не изданы). В качестве примера можно привести вопросы кадрового резерва, подчинения и регулирования деятельности и статуса кадровых служб как элементов системы управления ГС. Часть этих вопросов определена в ряде указов, но их содержание остается нераскрытым, что допускает расширительное толкование на уровне отдельных структур. В подобных условиях, очевидно, требуются адекватное, обеспеченное правовыми механизмами распределение полномочий и зон ответственности между кадровыми службами в различных звеньях государственного управления, создание соответствующей нормативной правовой основы их деятельности, выделение функций единого управления и общей кадровой политики в единый орган федерального масштаба (Турчинов, 2013). В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие коррективы в разрабатываемые кон-

цептуальные основы (проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)»).

В действующих в настоящий момент нормативных правовых актах отсутствуют принципы управления ГС, что необходимо для юридически строгого и конкретного разделения полномочий органов управления ГС, включая Президента РФ. Наконец, существенный пробел в действующем законодательстве о ГС состоит в отсутствии правового акта, определяющего правовой статус и полномочия субъекта управления ГС. В нашей стране эволюционно сложилась «многополярная» система управления ГС (Барабашев, Клименко, 2010, с. 44). Но без государственного органа по управлению ГС с четко определенными полномочиями и правовым статусом невозможно создать эффективно функционирующую систему управления, вырабатывающую и реализующую стратегию развития ГС. Об этом свидетельствует отечественный и зарубежный опыт (США, ФРГ, Франция, Япония, Казахстан), где органы управления ГС существуют и эффективно действуют на протяжении достаточно длительного периода. Данному органу могут быть делегированы все избыточные в настоящий момент управленческие полномочия различных структур – от самых низших компонентов до вершины вертикали, т.е. Президента РФ.

Нужно заметить, что в таких видах госслужбы, как военная и правоохранительная, уже достаточно давно существуют управляющие механизмы, и в определенных границах они функционируют автономно и успешно. А в гражданской службе отдельные функции управленческого характера в настоящее время распределены по различным органам. В результате создается ситуация, когда реальный центр по управлению ГС переносится на кадровые службы, где организация ГС носит ведомственный характер, что препятствует консолидации государственного аппарата, а вопрос обеспечения служащих теми же государственными гарантиями в условиях неоднозначного законодательного регулирования в итоге решается на местах и носит субъективный характер. В то же время присутствуют межведомственные отношения этих служб, которые никак не регулируются в правовой практике. Так возникают противоречия в области аттестации гражданских служащих. Здесь функции органов управления переданы государственным органам, что препятствует объективной оценке, создавая ситуацию оценки органами самих себя и открывая доступ к тем же государственным гарантиям не по должностным и профессиональным заслугам. Поэтому помимо ранее рассмотренных в статье вариантов возможна определенная рецепция практики, в том числе правовой, действующей в правоохранительной и военной государственной службе (Турчинов, 2013), в то время как законодательство о гражданской службе еще требует существенной доработки.

Очевидно, что в результате должна сложиться такая «вертикальная» модель управления ГС (Борщевский, 2014, с. 66) во главе с Президентом РФ, которая представляет собой единую систему органов управления ГС субъектов Федерации и федерального уровня. Чрезвычайно важно при этом, чтобы органы по управлению ГС регионов не отличались от федерального органа и не носили при этом упрощенного характера в рамках всей системы.

В ряде стран управляющий орган действует при правительстве, однако в современной науке и практике вопрос о создании органа управления ГС при президенте остается дискуссионным. Что касается России, то на наш взгляд, последний из указанных вариантов является все же предпочтительнее по ряду объективных причин. Во-первых, только президент способен выступить в роли противовеса при взаимодействии ГС с политическими акторами. Во-вторых, в состав гражданских служащих помимо работников исполнительной власти входят еще служащие законодательных и судебных, а также других органов. Их подчинение Правительству РФ нелогично, в то время как подчинение Президенту оправданно. Кроме того, именно Президентом РФ утверждается единый реестр должностей государственной гражданской службы РФ.

Структурно централизованный федеральный орган по управлению ГС, находящийся в прямом подчинении Президента РФ, мог бы состоять из трех подразделений: нормативно-правового, организационно-кадрового и контрольно-инспекторского. Это позволило бы осуществить интеграцию централизованных и совещательных начал и выстроить целостную систему централизованного управления федеральной ГС и частично централизованного управления ГС субъектов Федерации со ступенчатым распределением полномочий.

Необходимо отметить, что образование органа управления ГС существенным образом могло бы повысить качество и оперативность разработки необходимых проектов правовых актов в данной области, решая многие концептуально и законодательно не урегулированные вопросы. Помимо этого данная структура могла бы выступить своеобразным административным и правовым арбитром в обеспечении принципов системности, единообразия и унификации видов ГС на практике. Кроме того, данный орган мог бы своевременно обеспечивать Президента актуальной информацией по стратегическим вопросам развития ГС. Возможна также ситуация полного выведения самого управляющего органа из системы органов государственной власти с присвоением ему независимого статуса (с подчинением Президенту РФ).

Представляется целесообразной передача ряда общих функций обеспечивающего характера, свойственных всем видам ГС (такой, как, например, осуществление кадровой политики), в создаваемую специализированную управляющую структуру. Ведь именно перераспределение полномочий выступает одним из наиболее успешных направлений реформы любых крупных систем государственного управления (Барбер, McKinsey, 2007). В первую очередь эту инициативу можно реализовать в органах с незначительной численностью сотрудников на федеральном уровне. В случае результативности указанное предложение может быть нормативно закреплено и экстраполировано на остальные государственные органы, а затем апробировано на практике в условиях создания единой федеральной структуры. Непосредственно из компетенции Президента РФ при этом (за исключением военной сферы) могут быть частично изъяты и делегированы уполномоченному органу кадровые функции назначения или, как минимум, patro-

нажа кадрового резерва и резерва управленческих кадров, осуществление которых требует непрерывного поддержания объемной и актуальной информационной базы о возможных кандидатах, а также существенных временных затрат.

В целом создаваемая модель управления ГС должна учитывать как вертикальную, так и горизонтальную классификацию в сфере ГС.

В определенной степени такая конструкция позволит избежать редукции участия экспертного сообщества до разработки необязательных, с точки зрения исполнения, рекомендаций. Ключевая роль в управлении реформой ГС в нашей стране до сих пор принадлежит институту президентства, при этом от этих процессов в правовом и практическом аспектах отстраняется гражданское общество, которое должно обладать не просто номинальным, а практически подтвержденным правомочием участия в формировании кадрового ядра ГС и регулировании вопросов его обеспечения государственными гарантиями.

Широкий арсенал правовых средств может быть использован в целях поддержки альтернативных (по отношению к позиции власти) точек зрения, при этом «целевое и ситуационное использование правовых регуляторов не должно приводить к чрезмерной регламентации действий, и в то же время необходимо соблюдение законности» (Тихомиров, 2013).

Регламентация вопросов взаимодействия ГС с гражданским обществом требует усиленного внимания в ходе реформирования данного института. В частности, крайне важно активное участие представителей гражданского общества в выработке положения об органе по управлению ГС (включая «болезненный» вопрос – оптимизацию «номенклатуры» президентских назначений и присвоения званий и чинов).

ЛИТЕРАТУРА

1. Алиев Т.Т., Калитина Ю.В. Реформы государственной службы в России: необходимость проведения, задачи, пути реализации и результаты // Современное право. – 2010. – № 10. С. 44–48.
2. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010): препринт WP8/2013/01. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 64 с.
3. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 36–72.
4. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 65–87.

5. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России. – М.: РАГС, 2007. – 412 с.
6. Гусев А.В. Проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 8. – С. 13–16.
7. Законодательство о службе в таможенных органах Российской Федерации: комментарий / Зубач А.В. М.: Деловой двор, 2014. – 528 с.
8. Казанник А.И. Правовые проблемы формирования муниципальной милиции в Российской Федерации // Вестник Омского университета. – 2006. – № 3. – С. 110–114.
9. Комментарий к ФЗ N 58-ФЗ от 27.05.2003 «О системе государственной службы РФ» и ФЗ N 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе РФ» / Под общ. ред. Г.В. Мальцева, И.Н. Барцица. – М.: РАГС, 2005. – 80 с.
10. Комментарий к ФЗ N 114-ФЗ от 21.07.1997 «О службе в таможенных органах РФ» / Трунина Е.В. М.: Юстицинформ, 2010. – 60 с.
11. Манчева А.В. Государственная служба: Понятие, виды, принципы // В мире права. – 2000. – № 2. – С. 23–25.
12. Малышева Г.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования: Дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. – 227 с.
13. Матвеев С.П. Совершенствование законодательства о государственной службе как фактор укрепления гарантий социальной защиты – С. 116–124.
14. Нормативное правовое обеспечение реформирования государственной гражданской службы в России [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010. – № 14 (400). URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201008051834/VSF_NEW201008051834_p_003.htm (дата обращения: 11.01.2015).
15. Стариков Ю.Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. – 2004. – № 9. – С. 11–25.
16. Стариков Ю.Н. Службное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 99–116.
17. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С. 35–45.
18. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика. Проблемы развития теории и практики. М.: Флинта, 1998. – 272 с.
19. Турчинов А.И. Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой [Электронный ресурс] // Официальный портал органов власти Чувашской Республики. – 2013. URL: <http://gov.cap.ru/home/49/kadry/turchinov.htm> (дата обращения: 11.01.2015).

20. Черепанов В.В. Управление государственной гражданской службой: Проблемы и пути повышения качества в условиях реформирования // Чиновник. – 2004. – № 1 (29). – С. 48–50.
21. Шпаковский Ю.Г., Романов Е.Ю. Социальная защита государственных служащих в современной России // Право и безопасность. – 2005. – № 3 (16). – С. 23–34.
22. Barber M. Three Paradigms of Public-Sector Reform. London: McKinsey & Company, 2007.

SETTING UP THE CIVIL SERVICE BODY AS AN INSTRUMENT OF LEGAL REGULATION UNIFICATION OF CIVIL SERVICE TYPES AND LEVELS

Barabashev Alexey G.

Head of the State and Municipal Services Chair, Department of State and Municipal Administration, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: abarabashev@hse.ru

Prokofiev Vladimir N.

Deputy Head of the State and Municipal Services Chair, Department of State and Municipal Administration, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: vprokofiev@hse.ru

Abstract

There are results of a legal comparative analysis of legal regulation of the civil service types related to state guaranties (social protection) for civil servants in the article (namely: remuneration of labor and remunerative incentives, discharge of an administrative contract and re-engagement due to attainment of the maximum service age, provision of housing, pension protection). The article makes it clear that the legal regulation of civil servants' status, state guaranties, rights and duties, restrictions are not enough to comply with the Civil Service Consistency Principle. The main reason for the misbalances and discrepancies of the social protection regulation, depending on civil service types, is redundant powers of different state authorities, starting with the top of the vertical of power- the President of Russia. These powers are implemented in a random way and disorder civil service management.

Perspectives of the legal regulation unification of civil service in the area of social protection are under consideration in the article – reception and extrapolation (unification) of legal instruments for the civil service types and levels (federal and regional). The argument for the necessity to set up a Federal Civil Service Body is the need of an organizational provision of reception and unification of legal instruments. The need of redundant powers handover to the Civil Service Body is proved. The respective offers are presented: the centrally managed Civil Service Body, its immediate subordination to the RF president, different forms of civil society participation in its management (e.g. personnel matters).

Keywords: public service; public servants; types of public service; reform of public service; legal adjustment of public service; system of public service; management of public service system.

Citation: Barabashev, A.G. & Prokofiev, V.N. (2015). Peredacha izbytochnykh polnomochiy Prezidenta Rossiyskoi Federatsii organu po upravleniyu gosudarstvennoi sluzhboi, kak instrument unifikatsii pravovogo regulirovaniya vidov i urovnei gosudarstvennoi sluzhby [RF President's Redundant Powers Handover to the Civil Service Body as an Instrument of Legal Regulation Unification of Civil Service Types and Levels]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 7–28 (in Russian).

REFERENCES

1. Alyev, T.T. & Kalitina, Yu.V. (2010). Reformy gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby v Rossii: neobkhodimost provedeniya, zadachi, puti realizatsii i rezultaty [Civil Service Reforms in Russia: Necessity, Goals, the Implementation Ways and Results]. *Modern Law*, n. 10, pp. 44–48.
2. Barabashev, A.G. (2013). *Evolutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desiatiletiya (2000–2010)* [Evolution of Public Service of Russia: Results of Decade (2000–2010)]. Preprint WP8/2013/01. Moscow: HSE.
3. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). Retrospektivnyi analiz osnovnykh napravleniy modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoy sluzhby [Retrospective Analysis of the Main Directions of Modernization of the System of Public Administration and Public Service]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 36–72.
4. Borshchevskiy, G.A. (2014). Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy [Civil Service Reform in Russia: Intermediate Results and Prospects]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 65–87.
5. Vorobiev, V.V. (2007). *Problemy stanovleniya i tendentsii razvitiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii* [Problems of Formation and Development Trends of Russian Civil Service]. Moscow: RANEPА.

6. Gusev, A.V. (2005). Problemy reformirovaniya zakonodatelstva o gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe sub'ektov RF [Problems of the Law on the Civil Service of the RF subjects Reforming]. *Gosudarstvennoe i mestnoe samoupravlenie*, n. 8, pp. 13–16.
7. Zubatch, A.V. (ed.) (2014). *Zakonodatelstvo o sluzhbe v tamozhennykh organakh RF: kommentariy* [The Legislation on Service in Customs Authorities of the Russian Federation: Comments]. Moscow: Delovoy dvor.
8. Kazannik, A.I. (2016). Pravovye problemy formirovaniya munitsipalnoy militsii v RF [Legal Problems of the Formation of Municipal Militia in the Russian Federation]. *Bulletin of Omsk university*, n. 3. pp. 110–114.
9. Maltsev, G.V. & Bartsits, I.N. (eds.) (2005). *Kommentariy k Federalnomu zakonu N 58-FZ ot 27.05.2003 «O sisteme gosudarstvennoi sluzhby RF» I Federalnomu zakonu N 79-FZ ot 27.07.2004 «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe RF»* [The Comment to Federal Law N 58-FZ of 27.05.2003 «About the System of Public Service of the Russian Federation» and Federal Law N 79-FZ of 27.07.2004 «About the Public Civil Service of the Russian Federation»]. Moscow: RAPS.
10. Trunina, E.V. (ed.) (2010). *Kommentariy k Federalnomu zakonu N 114-FZ ot 21.07.1997. «O sluzhbe v tamozhennykh organakh RF»* [The comment to Federal Law N 114-FZ of 21.07.1997. «About Service in Customs Authorities of the Russian Federation»]. Moscow: Yustitsinform.
11. Mancheva, A.V. (2000). Gosudarstvennaya sluzhba: ponyatie, vidy, printsipy [Public Service: Concept, Types, Principles]. *V Mire Prava*, n. 2, pp. 23–25.
12. Malysheva, G.A. (2012). Gosudarstvennye garantii grazhdanskikh sluzhashchikh: sovremennoe administrativno-pravovoe regulirovanie i napravleniya sovershenstvovaniya. [State guarantees of civil servants: modern administrative and legal adjustment and directions of improvement] (PhD Thesis). Voronezh: VSU.
13. Matveev, S.P. (2011). Sovershenstvovanie zakonodatelstva o gosudarstvennoi sluzhbe kak faktor ukrepleniya garantiy sotsialnoy zashchity gosudarstvennykh sluzhashchikh [Improvement of the Legislation on Public Service as Factor of Strengthening of Guarantees of Social Protection of Public Servants]. *Vestnik Voronrzhskogo Instituta MVD Rossii*, n. 4, pp. 116–124.
14. *Normativnoe pravovoe obespechenie reformirovaniya gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby v RF* (2010) [Normative Legal Support Reform of the Civil Service Reform in the Russian Federation]. Available: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/VSF_NEW201008051834/VSF_NEW201008051834_p_003.htm (accessed: 15 May, 2015).
15. Starilov, Yu.N. (2004). Chto proiskhodit s institutom rossiyskoj gosudarstvennoi sluzhby? [What's Going on with the Institute of the Russian Civil Service?]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, n. 9, pp. 11–25.
16. Starilov, Yu.N. (2013). Sluzhebnoe pravo Rossii: uzhe realnost ili poka nauchnaya gipoteza? [Service Law in Russia: a Reality or until a Scientific Hypothesis?]. *Pravovaya Nauka i Reforma Yuridicheskogo Obrazovaniya*, n. 3 (26), pp. 99–116.

17. Tikhomirov, Yu.A. (2013). Grazhdanskoye obshchestvo v fokuse prava [Civil Society from the Perspective of Law]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, n 10, pp. 35–45.
18. Turchinov, A.I. (1998). *Professionalizatsiya i kadrovaya politika. Problemy razvitiya teorii i praktiki* [Professionalizing and Personnel Policy. Theory and Practice Development Problems Development Theory Practice]. Moscow: Flinta.
19. Turchinov, A. (2013). Problemy formirovaniya sistemy upravleniya gosudarstvennoi grazhdanskoy sluzhboy [Formation Problems of Formation the Managing System State Civil Service Managing System]. Available: <http://gov.cap.ru/home/49/kadry/turchinov.htm> (accessed: 15 May, 2015).
20. Cherepanov, B.B. (2004). Upravlenie gosudarstvennoi grazhdanskoy sluzhboy: problemy i puti povysheniya kachestva v usloviyakh reformirovaniya [Management of the State Civil Service: Problems and Ways to Improve the Quality in Terms of Reforming]. *Chinovnik*, n. 1 (29), pp. 48–50.
21. Shpakovskiy, Yu.G. & Romanov, E.Yu. (2005). Sotsialnaya zashchita gosudarstvennykh sluzhashchikh v sovremennoi Rossii [Social Protection of Public Servants in Modern Russia]. *Pravo i Bezopastnost*, n. 3 (16), pp. 23–34.
22. Barber, M. (2007). *Three Paradigms of Public-Sector Reform*. London: McKinsey & Company.