

**Пояснительная записка  
к проекту федерального закона  
«О внесении изменений в Федеральный закон  
«О государственной гражданской службе Российской Федерации» и  
отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) разработан в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)», подпунктов «о» и «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 601), Бюджетного послания Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах», а также пункта 5 решения по разделу I Протокола заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров от 29 мая 2013 года № 1.

Законопроектом вносятся изменения в положения, регулирующие понятие государственной гражданской службы (далее – гражданская служба), классификацию должностей гражданской службы, систему оплаты труда государственных гражданских служащих (далее – гражданские служащие) и государственных гарантий на гражданской службе.

1. Одной из целей законопроекта является совершенствование системы оплаты труда гражданских служащих.

Совершенствование системы оплаты труда гражданских служащих взаимосвязано с соответствующим изменением состава и структуры должностей, утвержденных реестром должностей гражданской службы, одним из условий осуществления которого является оптимизация численности гражданских служащих.

Должности государственной гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» и должности младшей группы предлагается упразднить с одновременным включением в штатное расписание государственного органа должностей, не являющихся должностями государственной гражданской службы. Работники будут замещать должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, на основании трудового договора.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) под должностями категории «обеспечивающие специалисты» понимаются должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-

экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий. Перечисленные полномочия носят «обеспечивающий» характер и направлены на создание условий для нормального функционирования государственного органа. «Обеспечивающие» функции – это деятельность гражданских служащих, выполнение которой не связано с осуществлением функций органа государственной власти. Функции органа государственной власти (или «собственно» государственные функции) определены Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В этой связи исключение из состава должностей государственной гражданской службы должностей категории «обеспечивающие специалисты» (а вместе с ними и «обеспечивающих» функций из состава функций государственных органов) влечет необходимость уточнения понятия «государственная гражданская служба Российской Федерации». Действующей редакцией части 1 статьи 3 Закона № 79-ФЗ предусмотрено, что государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Законопроектом предлагается уточнить понятие «государственная гражданская служба Российской Федерации» в части отнесения к гражданской службе служебной деятельности, направленной исключительно на выполнение «собственно» государственных функций и исключения из текста определения упоминания об «обеспечении исполнения полномочий».

Кроме того, в соответствии с разделом III Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» должности федеральной государственной гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, хранение и распределение материально-технических ресурсов относятся к должностям федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками. Некоторые из перечисленных функций могут выполняться и при

осуществлении служебных обязанностей по должностям категории «обеспечивающие специалисты». В этой связи, а также в связи с возможностью доступа к служебной информации при упразднении должностей категории «обеспечивающие специалисты» в отношении работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, предполагается ввести отдельные ограничения, что потребует внесения соответствующих изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

2. Законопроектом предлагается установить положения, направленные на совершенствование системы оплаты труда гражданских служащих, включающие изменение состава и структуры денежного содержания гражданских служащих, в том числе создание условий для достижения оптимальной взаимосвязи размера оплаты труда, объема и качества выполняемой работы.

Согласно положениям статьи 51 Закона № 79-ФЗ в действующей системе оплаты труда доля оклада месячного денежного содержания гражданского служащего составляет до 30 % от общего фонда оплаты труда гражданского служащего (далее - ФОТ), надбавки и иные выплаты - до 70 %. При этом в составе ФОТ объем премиальных выплат не превышает 5 %.

При реализации статей 50 и 51 Закона № 79-ФЗ в предлагаемой законопроектом редакции объем гарантированных выплат будет увеличен до 50 % (за счет увеличения размера оклада денежного содержания), общий объем надбавок будет установлен до 10 % (за счет упразднения ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы, ежемесячного денежного поощрения, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и перераспределения средств на другие виды выплат) с одновременным увеличением объема стимулирующих выплат до 40 %.

В составе денежного содержания гражданского служащего предлагается сохранить оклад денежного содержания (должностной оклад и оклад за классный чин), надбавки за выслугу лет и за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, выплачиваемую в соответствии с законодательством Российской Федерации, премии за выполнение особо важных и сложных заданий, материальную помощь, выплачиваемую за счет экономии ФОТ.

При этом предполагается уменьшение размеров (в %) надбавки за выслугу лет на 5% при одновременном сохранении «линейки» стажевого диапазона, которое не повлечет снижения общего размера данной выплаты (в рублях) в связи с увеличением должностного оклада, из размера которого производится ее расчет.

Предлагается введение материального стимулирования, выплачиваемого гражданскому служащему в зависимости от достижения показателей эффективности и результативности его служебной деятельности. Порядок и

условия выплаты материального стимулирования предлагается определять правовым актом государственного органа с учетом оценки достижения показателей эффективности и результативности служебной деятельности. При этом, органу государственной власти будет предоставлена возможность самостоятельно определять показатели эффективности и результативности деятельности и иные условия материального стимулирования, в том числе в отношении гражданских служащих, замещающих отдельные группы должностей либо заключивших срочный служебный контракт, оплату труда которых в соответствии с абзацем восьмым подпункта «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации № 601 предполагается осуществлять в особом порядке.

Помимо изменения состава денежного содержания гражданских служащих законопроектом предлагается изменение порядка формирования ФОТ федерального государственного органа в части установленного норматива должностных окладов по видам выплат, а также соотношения в ФОТ доли гарантированных и стимулирующих выплат.

Во исполнение положений Закона № 79-ФЗ в редакции законопроекта предлагается принять указ Президента Российской Федерации о размерах должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих.

Законопроектом предлагается исключить положение о ежегодной индексации окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы.

Повышение уровня оплаты труда гражданских служащих в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации № 601 запланировано в 2013-2018 годах в объемах, значительно превышающих объемы индексации на прогнозируемый уровень инфляции.

Вместе с тем, возможность индексации размеров окладов денежного содержания в Законе № 79-ФЗ сохранится, но решение о ее периодичности будет приниматься Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

3. Законопроектом предлагается оптимизировать систему государственных гарантий на гражданской службе, в частности, упразднить такие виды государственных гарантий как медицинское страхование, медицинское, санаторно-курортное и жилищно-бытовое обеспечение. Кроме того, предлагается установить исчерпывающий перечень государственных гарантий на гражданской службе.

Основными недостатками установленной Законом 79-ФЗ системы государственных гарантий на гражданской службе являются:

1) Наличие дублирующих и нереализуемых гарантий.

Так, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 52 Закона № 79-ФЗ гарантируется медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с Законом № 79-ФЗ и федеральным законом о

медицинском страховании гражданских служащих Российской Федерации. Норма действует в изложенной редакции с 2004 года. Однако до настоящего времени не принят федеральный закон о медицинском страховании гражданских служащих Российской Федерации. Медицинское страхование гражданских служащих осуществляется на общих основаниях, равных с работниками иных организаций условиях. Кроме того, медицинское страхование работников является предметом специального регулирования и не может быть отнесено к гарантиям, предоставляемым только при прохождении гражданской службы. Учитывая вышеизложенное, законопроектом предлагается пункт 5 части 1 статьи 52 признать утратившим силу.

Медицинское, санаторно-курортное и жилищно-бытовое обеспечение гражданских служащих не включено в перечень государственных гарантий на гражданской службе, указанных в статьях 52 и 53 Закона № 79-ФЗ.

В момент принятия Закона № 79-ФЗ предполагалось, что условия медицинского и санаторно-курортного обслуживания гражданских служащих и членов их семей, в том числе после выхода гражданских служащих на пенсию за выслугу лет, сохранятся до вступления в силу федерального закона о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации. Эта норма, закрепленная пунктом 10 статьи 71 Закона № 79-ФЗ, является временной и была включена в главу 17 «Вступление в силу настоящего Федерального закона» Закона № 79-ФЗ. Вместе с тем, медицинское и санаторно-курортное обслуживание гражданских служащих и членов их семей могут обеспечить только те органы государственной власти, в ведении которых имеются объекты соответствующей социальной инфраструктуры. В настоящее время процент таких органов государственной власти крайне низок. Так, например, по информации Минтруда России, обеспеченность медицинским обслуживанием федеральных государственных гражданских служащих в 2011 году составляла 9,4%.

Учитывая изложенное, законопроект предлагает упразднить указанные гарантии как неэффективные и практически нереализуемые.

Упразднение указанных гарантий будет происходить на фоне повышения уровня оплаты труда всех федеральных государственных гражданских служащих более чем в 2 раза.

2) Перечни основных и дополнительных государственных гарантий на гражданской службе не являются исчерпывающими.

Глава 11 Закона № 79-ФЗ регулирует государственные гарантии на гражданской службе. Применение гарантий и компенсаций, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ), к гражданским служащим возможно в части, не урегулированной Законом № 79-ФЗ (например, в случае совмещения работы с обучением, гарантии женщинам и лицам с семейными обязанностями и пр.), в силу статьи 11 ТК РФ, в соответствии с которой на гражданских служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной гражданской службе. Гарантии, предусмотренные ТК РФ, не связаны с особенностями статуса гражданского служащего и не отнесены к государственным гарантиям на гражданской службе. Расширение перечня гарантий на гражданской службе требует финансового обеспечения. В этой связи представляется целесообразным установить исчерпывающий перечень государственных гарантий на гражданской службе, признав утратившими силу часть 3 статьи 52 и пункт 5 статьи 53 Закона № 79-ФЗ.

Установление исчерпывающего перечня дополнительных государственных гарантий не приведет к нарушению прав субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации. В отношении государственных гарантий статьей 53 Закона № 79-ФЗ установлено, что законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации определяются условия предоставления гражданским служащим дополнительных гарантий, при этом перечень этих гарантий устанавливается федеральным законодательством.

4. Законопроектом предлагается сократить продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска и дополнительных отпусков за выслугу лет и за ненормированный рабочий день.

Планируется установить для всех гражданских служащих равную продолжительность основного ежегодного оплачиваемого отпуска, которая составит 30 календарных дней, что превышает продолжительность отпуска, установленную для иных категорий работников Трудовым кодексом Российской Федерации.

В соответствии с законопроектом максимальная продолжительность отпуска за выслугу лет составит 5 календарных дней.

Предлагается также установить единообразное правовое регулирование для всех органов государственной власти продолжительности ежегодного дополнительного отпуска за ненормированный служебный день и установить, что его максимальная продолжительность составит 3 календарных дня.

Учитывая, что сокращение продолжительности отпусков на гражданской службе будет происходить на фоне повышения уровня оплаты труда всех федеральных государственных гражданских служащих более чем в 2 раза, указанные нормы направлены на оптимизацию расходов федерального бюджета и повышение производительности служебной деятельности.

В настоящее время сложилась практика неполного использования ежегодных отпусков за отработанный период времени в расчете на год.

Так, например, при увольнении гражданских служащих в связи с упразднением Минрегиона России выяснилось, что количество дней неиспользованного отпуска одним работником составило в среднем 118

календарных дней, что потребовало выделения из федерального бюджета дополнительных ассигнований в объеме 94 млн. рублей.

5. Законопроектом предлагается ввести норму о правилах оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В соответствии со статьей 51.1. в редакции законопроекта общие правила определения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и методики оценки результатов профессиональной служебной деятельности утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Порядок оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего устанавливается актом государственного органа.

Нормы об оценке эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности коррелируют в законопроекте с нормами о материальном стимулировании гражданских служащих.

6. Законопроектом вносятся изменения редакционного характера. Учитывая общепринятые правила юридической техники, пунктами «а» и «г» части 7 статьи 1 законопроекта предусмотрен перенос положений о форме служебного контракта из пункта 8 статьи 24 в пункт 1.1 статьи 24 Закона № 79-ФЗ.

Кроме того, наименование главы 14 и положения статьи 65 Закона № 79-ФЗ приводятся в соответствие с терминологией Бюджетного кодекса Российской Федерации.