Московский городской комитет Профсоюза особое внимание в своей работе уделяет контролю за реализацией Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004г. № 79-ФЗ (далее по тексту – Закон).

В состав Московской городской организации Профсоюза входят профсоюзные организации Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы, Управления делами Президента Российской Федерации, Счетной Палаты, 9-ти министерств, 17-ти федеральных служб, 7-ми федеральных агентств и 11-ти территориальных органов управления. В этих учреждениях работает более 30 тысяч государственных гражданских служащих и около 14 тысяч из них являются членами Профсоюза.

В целом общероссийский Профсоюз работников госучреждений объединяет около 126 тысяч членов Профсоюза, являющихся государственными гражданскими служащими.

Почти 9 лет действия данного Закона дают основания отметить, что многие его статьи оказали положительное влияние на развитие государственной гражданской службы.

Вместе с тем Закон, к сожалению, имеет существенные недостатки, как в концептуальной части, так и в практике его реализации.

Об этом, в частности, много и серьезно говорилось на национальном форуме «Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом», проходившем 1-2 декабря 2012г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

26 марта 2013 года президиум МГО Профсоюза рассмотрел вопрос «О практике работы профсоюзных комитетов по контролю за соблюдением Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором приняли участие представители практически всех профсоюзных организаций госучреждений, входящих в состав Московской городской организации Профсоюза.

Как в обсуждении на национальном форуме, так и на заседании президиума МГО отмечалось, что за прошедшие годы не удалось решить целый ряд вопросов, предусмотренных Законом, и, в первую очередь, организации труда государственных гражданских служащих.

Сегодня режим труда превышает все установленные законодательством ограничения. Компенсация же в виде отпуска за ненормированный рабочий день неадекватна трудозатратам. В результате наблюдается высокий уровень заболеваемости государственных гражданских служащих.

При этом необъяснимы системные сокращения численности государственных гражданских служащих, а также постоянные реорганизации, сопровождающиеся, как правило, тем же сокращением аппарата управления.

Острой остается проблема по системе и размерам оплаты труда государственных гражданских служащих.

В настоящее время должностной оклад в среднем составляет около 20 процентов общего денежного содержания. Значительную же часть оплаты труда составляет премирование, которое, как правило, носит абсолютно субъективный характер.

Размер оплаты труда значительной части государственных гражданских служащих остается низким. Повышение заработной платы на 6% в 2012 году не покрывает инфляцию с 2008 года (с момента предыдущего увеличения денежного содержания).

В целом так и не реализована идея выравнивания уровня оплаты труда по конкретным должностям в министерствах, службах и агентствах. Более того, она стала еще более контрастной.

Если говорить о практической реализации Закона, то наиболее строго выполняются статьи, касающиеся ограничений и запретов, связанных с гражданской службой. И, наоборот, многие важные для госслужащих статьи о гарантиях на практике не действуют, т.к. до сих пор не принят целый ряд соответствующих Указов и федеральных законов.

Так, не разработана нормативная правовая база предоставления следующих гарантий, предусмотренных Законом:

- не прописан механизм медицинского страхования гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет (пункт 5 части 1 ст. 52 Закона);

– не установлен порядок и финансирование обязательного государственного социального страхования на случай заболевания или утраты трудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в период прохождения гражданской службы либо сохранения денежного содержания при временной нетрудоспособности, и не установлен порядок выбора между этими двумя видами социальной защиты (подпункт 6 пункта 1 ст. 52 Закона);

- не установлен порядок и условия государственного пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей (подпункт 11 пункта 1 статьи 52 Закона).

- не утверждена форма реестра гражданских служащих, в том числе на электронных носителях, ведущегося в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации (часть 8 Положения). Более того, до настоящего времени не создан федеральный государственный орган по управлению государственной службой;

- не внесены изменения в Правила ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.04.2003 № 225 «О трудовых книжках», которые позволяли бы регулировать ведение трудовых книжек государственных гражданских служащих (в настоящий момент требования к записям сведений об увольнении приводятся только на основании Трудового кодекса Российской Федерации).

Не устранены противоречия, имеющиеся:

- в части 2 статьи 17 Закона и части 6 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее Закон «О противодействии коррупции») по вопросу владения государственным гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) и передачи их в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;

- в пункте 9 части 1 статьи 16, пункте 13 части 1 статьи 33 Закона и частях 8,9 статьи 8 Закона «О противодействии коррупции» по вопросу ответственности государственного гражданского служащего и возможности его нахождения на государственной гражданской службе за несоблюдение и невыполнение обязательств (непредставление или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);

- в частях 1.3 статьи 19 Закона и частях 1.2 статьи 10 Закона «О противодействии коррупции» по вопросу определения конфликта интересов на государственной гражданской службе и личной заинтересованности государственных гражданских служащих;

- в части 2 статьи 11 Закона, пункте 2 Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 16 ноября 2011 г. № 1504) и пункте 14 Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 (в редакции Указа Президента Российской Федерации ль 16 ноября 2011 г. № 1504), по вопросу категории должностей государственных гражданских служащих, которые сдают квалификационный экзамен;

- новация Закона подп. а п. 1 ч. 1 ст. 37 об увольнении государственного гражданского служащего по несоответствию замещаемой должности гражданской службы по состоянию здоровья в связи с медицинским заключением не согласуется с положениями Конвенции МОТ № 94 от 29.06.1949 г. «О трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти» (ст.1,2), поскольку данной Конвенцией определено, что договоры, связанные с наймом трудящихся, в которых одной из сторон является орган власти, гарантируют им условия труда не менее благоприятные по соответствующей профессии или отрасли промышленности;

- новация Закона 8.1. ч.1 ст. 37 о расторжении служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в случае неявки на работу государственного гражданского служащего в течение более четырех месяцев подряд вследствие временной нетрудоспособности не согласуется с Конвенцией МОТ №158 от 02.06.1982 г. «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» (ст. 6), поскольку Конвенция определяет, что временное отсутствие на работе в связи с болезнью или травмой не является законным основанием для увольнения.

Серьезные замечания вызывает п. 4 ст.15 Закона, запрещающий гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе, представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе государственного органа в период замещения им указанной должности.

Данный пункт закона не соответствует Конституции РФ, Конвенции N 87 "О свободе ассоциации и защите права на организацию" (1948 г.), которая предусматривает, что трудящиеся и предприниматели, без какого бы то ни было различия, имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних.

Кроме того, пункт 4 ст. 15 Закона противоречит Федеральному закону от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», который предусматривает, что «члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие" органы данного объединения в соответствии с его уставом.

Следует добавить, что согласно пункта 2 статьи 6 Закона взаимосвязь гражданской и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов. С учетом принципа "соотносительности", данный запрет единственный, статей данного содержания нет ни в одном законе, регулирующем государственную службу в Российской Федерации.

Следует отметить, что Закон предусматривает непосредственное участие профсоюзных организаций в его реализации. В 9-ти статьях определены конкретные права профсоюзных органов.

Однако, не все профкомы в должной степени привлекаются к участию в работе по контролю за соблюдением Закона в интересах членов Профсоюза.

Так, часть 2 ст. 58 Закона предусматривает обязательное проведение служебной проверки перед применением дисциплинарного взыскания с участием выборного органа.

Изучение показало, что в ряде организаций представитель нанимателя в нарушение Закона издает приказы о включении в члены комиссии по служебной проверке, как правило, только председателя первичной профсоюзной организации.

Порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров устанавливается ст. 70 Закона. Однако в целом ряде учреждений комиссии по служебным спорам не созданы (как показала практика, органы прокуратуры рассматривают данный факт как неисполнение Закона), а там, где созданы, в их состав, в нарушение Закона, опять же входит только председатель первичной профсоюзной организации.

Установление правил осуществления профессиональной деятельности на государственной гражданской службе осуществляется в соответствующем служебном распорядке (правилами служебного распорядка), который утверждается представителем нанимателя с учетом мнения профсоюзного комитета (п.4 ст. 56 Закона). Однако, служебный распорядок в ряде организаций устанавливается без учета мнения профкомов.

К сожалению, в ряде важных статей Закона не предусмотрено участие профсоюзного комитета. Так, например, в Законе отсутствует возможность участия представителей выборного профсоюзного органа в аттестационной и квалификационной комиссиях (ст. 48,49 Закона).

Статьей 53 Закона предусмотрена гарантия предоставления права государственному гражданскому служащему на единовременную субсидию на приобретение жилой площади. Порядок и условия предоставления субсидий на приобретение жилой площади устанавливаются Постановлением Правительства РФ от 27.01.2009 N 63. К сожалению, в указанном Постановлении не прописана обязательность участия профсоюзного комитета в этой комиссии.

Закон предусматривает дополнительную возможность регулирования отдельных условий прохождения государственной гражданской службы на основе принятия коллективного договора, который позволяет улучшить социальное положение государственных гражданских служащих, повысить уровень гарантий, добиться дополнительных льгот и компенсаций в сравнении с уровнем, установленным Законом. Однако, лишь в 13-ти государственных учреждениях из 44-х, в которых действуют профорганизации, такие коллективные договоры имеются.

В настоящее время назрело решение ещё ряда вопросов, затрагивающих интересы государственных гражданских служащих, таких как:

- в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2006 г. N 343 сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, установлены надбавки за ученую степень и (или) ученое звание. Согласно статье 6 Закона взаимосвязь гражданской и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных гарантий. С учетом принципа "соотносительности" очевидно, что следует внести изменения в ст. 50 Закона, предусмотрев в ней установление надбавки всем гражданским служащим, имеющим ученые звания и ученые степени;

- приведение в соответствие уровня пенсионного обеспечения федеральных государственных гражданских служащих с пенсионным обеспечением соответствующего субъекта, поскольку пенсия государственных гражданских служащих в ряде случаев, особенно в Москве, по размеру меньше или равна социальной пенсии.

Законодательство о государственной гражданской службе постоянно находится в стадии совершенствования. Особенно оно подверглось модернизации в связи с принятием ряда законодательных актов по борьбе с коррупцией. В планах законодателя, по сообщениям СМИ, находятся также некоторые другие новации законодательства о государственной гражданской службе. Так, Минюст разрабатывает масштабную программу по подстёгиванию чиновников с помощью «рейтингов успешности», конкурсов «лучший специалист» и «программ индивидуального роста». Минэкономразвития предлагает особую систему оплаты труда чиновников, которая предполагает оценивать работу чиновников по шкале (хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно). Предполагается создавать некие комиссии, которые будут оценивать конкретный размер ежемесячной денежной выплаты конкретному чиновнику на основе неких критериев. Минфин предлагает значительно сократить государственный аппарат за счет внедрения аутсорсинга на госслужбе. Вноситсяидея монетизации льгот, которые предоставляются федеральным государственным гражданским служащим (прикрепление к поликлиникам, санаторно-курортное обеспечение, транспортное обеспечение).

В СМИ и на сайтах исполнительных органов обсуждается ещё целый ряд проектов новаций законодательства о государственной гражданской службе.

Однако, практически никем не изучается мнение самих государственных гражданских служащих, как по отдельным положениям Закона, так и по многочисленным инициативам по «совершенствованию» госслужбы.

Все эти инициативы и законопроекты не проходят должной общественной оценки с участием профсоюзов и, в первую очередь, с Общероссийским профсоюзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ.

Все наши предыдущие обращения по данному вопросу в Администрацию Президента и в Правительство Российской Федерации перенаправлялись либо в Академию государственной службы и кадров, либо в Министерство здравоохранения и социального развития и оказывались практически не реализованными. Думается, что до тех пор, пока не будет создан орган по контролю за реализацией Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», как это предусмотрено самим Законом, все выше перечисленные проблемы так и будут оставаться нерешенными и соответственно отражаться на качестве государственной службы.

Выражаем надежду, что данное обращение все же будет услышано. Со своей стороны готовы активно участвовать в работе по совершенствованию государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению её роли и эффективности в развитии государства.