

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

Под редакцией **Ю. Н. Туганова**

2–е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом
среднего профессионального образования
в качестве учебника для студентов образовательных
учреждений среднего профессионального образования*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 35(075.32)
ББК 67.401я723
Г72

Ответственный редактор:

Туганов Юрий Николаевич — доктор юридических наук, профессор.

Рецензенты:

Казаков В. Н. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Национального института имени Екатерины Великой;

Баронов В. И. — кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры международного права Московского городского университета управления.

Г72 Государственная и муниципальная служба : учебник для СПО /
под ред. Ю. Н. Туганова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 294 с. — Серия : Профессиональное образование.

ISBN 978-5-9916-6412-7

Авторы учебника на основе отечественного и зарубежного опыта раскрывают современные подходы к теории и практике государственной и муниципальной службы в условиях ее реформирования. Показаны позитивные и негативные стороны применения законодательства в процессе государственного и муниципального управления, что способствует совершенствованию форм и методов управления, выявлению новых технологий по противодействию коррупции в органах власти, развитию наиболее эффективных и целесообразных управленческих институтов, в том числе различие и взаимосвязь государственного и муниципального управления.

Учебник поможет студентам не только получить необходимые знания по специальности, но и сформировать первичные навыки по практическому применению нормативных правовых актов при прохождении государственной или муниципальной службы.

Для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования.

УДК 35(075.32)
ББК 67.401я723



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-6412-7

© Коллектив авторов, 2013
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Авторский коллектив	7
Предисловие	8
Введение.....	10
Глава 1. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовая основа и история развития	12
1.1. Понятие, виды и принципы государственной службы Российской Федерации.....	12
1.2. История развития государственной службы в России	21
1.3. Реформирование государственной службы Российской Федерации	32
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>37</i>
Глава 2. Общие положения о государственной гражданской службе Российской Федерации.....	38
2.1. Понятие государственной гражданской службы. Ее правовая основа	38
2.2. Понятие и классификация должностей государственной гражданской службы	48
2.3. Понятие и виды классных чинов государственных гражданских служащих.....	50
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>55</i>
Глава 3. Правовой статус государственных гражданских служащих	58
3.1. Понятие и содержание правового статуса государственного гражданского служащего	58
3.2. Понятие и содержание должностных регламентов	66
3.3. Ограничения, запреты и требования к служебному поведению, связанные с государственной службой.....	69
Ограничения, связанные с государственной службой	70
Запреты, связанные с государственной службой	72
Требования к служебному поведению, установленные для государственных служащих.....	76
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>78</i>
Глава 4. Поступление на государственную гражданскую службу и ее прохождение	79
4.1. Порядок поступления на государственную гражданскую службу.....	79
4.2. Порядок назначения на должности и присвоения классных чинов	85
4.3. Порядок прохождения аттестации	91
4.4. Основания и порядок прекращения служебных отношений	98
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>100</i>

Глава 5. Организационно-правовые основы военной службы.....	103
5.1. Военная служба как вид государственной службы	103
5.2. Система комплектования Вооруженных Сил РФ, иных органов, войск и воинских формирований	105
5.3. Порядок прохождения военной службы	109
5.4. Основы правового статуса военнослужащего	123
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>126</i>
Глава 6. Организационно-правовые основы правоохранительной службы	129
6.1. Организация основ правоохранительной службы.....	129
6.2. Реализация статуса служащего правоохранительной службы.....	138
6.3. Механизм прохождения правоохранительной службы	144
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>147</i>
<i>Темы рефератов (докладов).....</i>	<i>149</i>
Глава 7. Кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти	150
7.1. Понятие кадрового обеспечения и его содержание	150
7.2. Структура кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти	156
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>167</i>
Глава 8. Муниципальная служба: основные категории и история развития	169
8.1. Понятие, задачи, функции и принципы муниципальной службы в Российской Федерации.....	169
8.2. История становления муниципальной службы в России	179
8.3. Должность муниципальной службы: понятие и классификация	182
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>194</i>
Глава 9. Основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации	196
9.1. Порядок поступления на муниципальную службу.....	196
9.2. Порядок прохождения муниципальной службы в России	203
9.3. Порядок прекращения муниципальной службы.....	214
9.4. Кадровая работа в муниципальном образовании	217
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>220</i>
Глава 10. Организационно-правовые основы профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе	222
10.1. Общая характеристика системы профилактики коррупции на государственной (муниципальной) службе	222
10.2. Сбор сведений о доходах как элемент системы профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе.....	225
10.3. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе.....	235
10.4. Механизм привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений	247
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>254</i>

Глава 11. Основы организации государственной и муниципальной службы в зарубежных странах	255
11.1. Основы организации государственной службы в США и Западной Европе.....	255
11.2. Основы организации муниципальной службы в зарубежных странах.....	274
<i>Тесты для самоконтроля</i>	<i>288</i>
Ответы к тестам	292
Список литературы.....	293

Авторский коллектив

Алкаев Игорь Александрович — кандидат юридических наук — глава 3 (параграф 3);

Журавлев Сергей Иванович — кандидат юридических наук, доцент — главы 5, 7 (совместно с Ю. Н. Тугановым);

Изолитов Алексей Сергеевич — кандидат юридических наук — глава 10;

Князева Татьяна Сергеевна — глава 6;

Першин Евгений Александрович — кандидат юридических наук, доцент — главы 2, 4;

Першина Анастасия Владимировна — кандидат юридических наук — глава 11 (параграф 1);

Петров Иван Владимирович — кандидат юридических наук — глава 1 (параграф 3);

Терешин Андрей Петрович — кандидат юридических наук, доцент — главы 8, 9, глава 11 (параграф 2);

Терешина Екатерина Владимировна — кандидат юридических наук — глава 1 (параграфы 1, 2, 4), глава 3 (параграфы 1, 2);

Туганов Юрий Николаевич — доктор юридических наук, доцент — главы 5, 7 (совместно с С. И. Журавлевым)

Предисловие

В настоящее время знание основ государственной и муниципальной службы необходимо широкому кругу лиц, чья деятельность так или иначе связана с государственным управлением или местным самоуправлением. Данный учебник рассчитан в первую очередь на обучаемых по специальности 081100 «Государственное и муниципальное управление (квалификация «бакалавр»)». Учебник составлен на основании Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки РФ от 17 января 2011 г. № 41, и примерной образовательной программы учебной дисциплины «Государственная и муниципальная служба».

Назначение данного учебника — дать студенту общее представление о службе в органе государственной власти или органе местного самоуправления. Авторы используют нормативные правовые акты, регулирующие основы государственной и муниципальной службы, а также выявляют их позитивные и негативные стороны, рассматривают вопросы совершенствования правового регулирования в этой сфере. В учебнике предпринят широкий подход к такому правовому институту, как государственная и муниципальная служба, который выходит за пределы собственно администрирования. Думается, это наилучшим образом способствует подготовке профессионалов в различных областях общественной жизни.

В результате изучения дисциплины «Государственная и муниципальная служба» студенты должны:

знать

- правовые основы государственной и муниципальной службы;
- роль, функции и задачи современного государственного и муниципального служащего;
- понятие и содержание кадровой политики и кадровой работы на государственной (муниципальной) службе;
- содержание основных этапов прохождения государственной (муниципальной) службы;

уметь

- использовать полученные знания в управленческой (служебной) практике;
- разрабатывать мероприятия по привлечению и отбору новых сотрудников и программы их адаптации;
- использовать различные методы оценки эффективности профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих;
- оперировать юридическими понятиями и категориями;
- анализировать, толковать и правильно применять нормативные правовые акты;

владеть

- навыками работы с правовыми актами;
- навыками анализа различных правовых явлений;
- инструментами развития сотрудников через оценку результатов их деятельности и планирование карьеры;
- методами планирования деловой карьеры;
- навыками разрешения конфликтов интересов с позиций социальной ответственности.

Учебник состоит из 11 глав, в которых освещаются основные темы курса. В нем рассмотрены вопросы организации и функционирования государственной и муниципальной службы в России, изучена история ее формирования, а также проанализирован зарубежный опыт развития государственной и муниципальной службы. Значительное внимание уделено проблемам профилактики коррупции, а также основам кадровой политики и кадровой работы.

Введение

В конце XX в. в России произошли значительные преобразования: в корне меняется система организации государственной власти, осуществляется переход к демократическому государству, формируется гражданское общество. Создается новая система государственного управления.

Реформирование государственной службы является неотъемлемой частью проводимой в России административной реформы. При этом государственная служба может рассматриваться, с одной стороны, как социально-правовой институт, с другой — как особая сфера профессиональной деятельности, связанная с реализацией полномочий органов государственной власти и управления.

Современное государство характеризуется наличием множества разнообразных задач и функций, от успешного осуществления которых зависит функционирование всей общественно-политической системы, и поэтому оно не может существовать без профессионального служебного корпуса. Государственная служба должна обеспечивать социальную стабильность, внутреннюю и внешнюю безопасность, эффективное функционирование всей инфраструктуры, необходимой для развития экономики и жизни общества в целом. Она несет основную долю ответственности за сохранение демократической стабильности и соблюдение принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан. Без государственной службы немыслимо функционирование даже наилучшим образом структурированной государственной администрации.

В настоящее время проблема создания современной, высокоэффективной государственной службы находится в центре внимания Президента и Правительства РФ. От решения данной проблемы во многом зависит дальнейшее развитие страны, ее становление как демократического правового государства. Развитие системы государственной службы предполагает:

- формирование качественно новых отношений и типов взаимодействия между государственными служащими и гражданами;
- создание эффективной, действующей в интересах развития гражданского общества и укрепления государства государственной службы;
- изменения ценностей и культуры государственной службы, ее организационных основ;
- определение места и роли, непосредственных форм участия государственной службы в системе взаимодействия государства и гражданского общества;
- создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, национальных, культурных и других особенностей¹.

¹ Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. Н. Барцаца. М. : РАГС, 2007. С. 9.

Государственная служба представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей по должности в конкретном государственном органе. Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, именно в рамках государственной службы формируются властно-управленческие взаимоотношения между государством и обществом, государственным органом и управляемыми им объектами. В системе «государство — государственный аппарат — государственный орган — должность государственной службы — государственный служащий — гражданин — общество — государство» государственная служба связывает должность (относящуюся к организационной структуре государственного управления), государственного служащего (являющегося персоналом государственного управления) и гражданина (обслуживать которого призвано государство). Именно так рассматривается государственная служба в большинстве демократических государств¹.

Государственная служба в демократическом государстве должна быть целостной, основанной на общих принципах и подходах. Исследование истории развития государственной службы в России, а также зарубежного опыта правового регулирования данной сферы общественных отношений свидетельствует о том, что государственная служба составляет неотъемлемую подсистему демократического правового государства. Государство можно считать правовым только тогда, когда исполнение законов не зависит от субъективизма, когда от имени государства действуют люди, имеющие профессиональную подготовку и заинтересованные в соблюдении принципа законности.

Наряду с государственной службой немаловажное значение для формирования демократического правового государства имеет реформирование муниципальной службы, которая призвана обеспечить эффективную реализацию публичной власти на местах.

Оценивая государственную и муниципальную службу, важно понимать, что ее предназначение — обслуживать интересы общества и граждан. При этом для оптимального развития институтов муниципальной и государственной службы необходимо не только совершенствовать правовое регулирование в данной сфере, но и наполнить их качественным кадровым составом, способным на высоком уровне решать стоящие перед государством и обществом задачи.

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Омега-Л, 2006. С. 364—365.

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- понятие, отличительные черты и виды государственной службы;
- принципы государственной службы;
- историю развития государственной службы в России;
- основные аспекты реформирования государственной службы;

уметь

- выявлять основные тенденции развития законодательства о государственной службе;

владеть

- основными понятиями в области государственной службы;
 - навыками работы с нормативными правовыми актами, регламентирующими государственную службу.
-

1.1. Понятие, виды и принципы государственной службы Российской Федерации

Дореволюционные юристы неоднократно пытались дать определение понятию государственной службы. По мнению выдающегося правоведа, основоположника государственного права как науки в России А. Д. Градовского, «под именем государственной службы мы разумеем известное юридическое отношение, возникающее для данного лица, вследствие принятия им определенной государственной должности»¹. Н. М. Коркунов характеризовал государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»². Известный правовед конца XIX в. профессор Казанского университета В. В. Ивановский видел в государственной службе

¹ Градовский А. Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908. Т. 8. С. 47.

² Коркунов П. М. Русское государственное право : в 2 т. 6-е изд. СПб., 1908. Т. 1. С. 400—401.

«свободный договор, из которого вытекает одностороннее публично-обязательственное отношение частных лиц к носителю верховной власти, ради осуществления воли последнего»¹.

На наш взгляд, наиболее точно определил государственную службу О. Эйхельман. По его мнению, государственная служба есть «исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должности, по штату или сверх штата, с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии»².

Современное определение государственной службы во многом соответствует определению, предложенным дореволюционными юристами.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (п. 1 ст. 1) **государственная служба РФ** (далее — государственная служба) — это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее — граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее — федеральные государственные органы);
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (далее — государственные органы субъектов РФ);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее — лица, замещающие государственные должности РФ).

Исходя из данного определения, можно говорить о наличии у государственной службы ряда следующих *признаков*.

1. В определении понятия «государственная служба» в качестве ведущего признака выделяется прилагательное «*государственная*». Это означает, что сущность и назначение государственной службы определяются сущностью и назначением государства. Государственная служба не только отражает задачи, функции и основные черты государства, но и призвана обеспечивать их практическое осуществление. Поэтому государственный служащий в рамках полномочий по замещаемой должности всегда выступает от имени и по поручению государства.

2. Следующий существенный признак государственной службы — это *профессиональная служебная деятельность*, под которой имеется в виду деятельность, осуществляемая на основе специальных теоретических знаний и практических навыков, приобретаемых в результате подготовки. Государственная служба как вид профессиональной деятельности озна-

¹ *Ивановский В. В.* Русское государственное право. Ч. 1. Верховная власть и ее органы. Казань, 1896. С. 578.

² *Эйхельман О.* Обзор центральных и местных учреждений Управления в России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890. С. 76.

чает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов лицами, находящимися на должностях государственной службы. Государственная служба — это профессия для государственных служащих, которая требует специальной подготовки, получения специального образования.

3. Государственная служба проходит в *государственных органах*. Под **государственным органом** понимается составная часть государственного аппарата, образуемая в установленном законом порядке и наделенная государственными полномочиями, необходимыми для осуществления функций государственной власти. В настоящее время в России закладывается фундамент правового государства, которое должно представлять собой систему органов и институтов, обеспечивающих нормальное функционирование гражданского общества на основе права, защиту прав и свобод каждого гражданина, подъем экономики и духовный прогресс народа. Эта система и представляет собой **государственный аппарат**.

Лицо, состоящее на государственной службе, служит государству, выполняет по его поручению и за плату от него работу по реализации задач и функций государства, подпадая под специальный правовой режим. Поэтому, хотя профессионалы-служащие и занимают должности в конкретных государственных органах и реализуют их полномочия (компетенцию), государственную службу нельзя понимать как службу конкретным государственным органам или, тем более, должностным лицам.

Государственная служба осуществляется в аппаратах органов законодательной (представительной) и судебной властей, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных актами законодательства РФ и ее субъектов к государственной службе. К числу таких государственных органов могут быть отнесены Администрация Президента РФ, органы прокуратуры и т.д.

Согласно законодательству государственная служба осуществляется в государственных органах, правовой статус которых определяется Конституцией РФ и законом, государственными служащими, правовой статус и властная деятельность которых также детально регламентируются законом и иными нормативными актами. Все это придает государственной службе параметры крупнейшего публично-правового института, имеющего решающее значение для формирования государственности, осуществления государственной власти и воплощения социальной роли государства в обществе.

Под **видом государственной службы** понимается ее специализация, которая, в свою очередь, обуславливается уровнем, целями и функциями соответствующих государственных органов и производных от них.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы (ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»):

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Согласно ст. 5 Федерального закона «О системе государственной службы» **государственная гражданская служба** — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Военная служба (ст. 6 указанного Федерального закона) — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба (ст. 7 Федерального закона) — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Все виды государственной службы оформлены общегосударственными установлениями, т.е. федеральными законами, хотя каждый вид имеет собственный правовой статус и характерные признаки. Содержание каждого вида государственной службы, его правовое положение определяются также нормативными актами о соответствующем виде государственной службы. Подробнее правовая характеристика видов государственной службы будет дана в следующих главах учебника.

Правовую основу государственной службы составляют нормативные правовые акты РФ, а применительно к государственной гражданской службе субъектов РФ — также нормативные правовые акты соответствующих субъектов. Рассмотрим основные нормативные правовые акты, издаваемые по вопросам государственной службы на федеральном уровне.

1. Конституция РФ устанавливает основы построения системы государственной службы, ее принципы.

2. Федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы РФ, регулирующие отдельные аспекты государственной службы. Среди данной группы нормативных правовых актов основным является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Также следует отметить законы, регулирующие отдельные виды государственной службы, в частности, Федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

3. Указы Президента РФ. Например, Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237, и т.д.

4. Постановления Правительства РФ, в первую очередь по вопросам социально-правовой защиты государственных служащих, например от 28 января 2011 г. № 39 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», от 17 октября 2009 г. № 818 «Об утверждении Правил определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» и пр.

5. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (министерств, агентств, служб), регулирующие отдельные аспекты прохождения государственной службы и правового положения государственных служащих данных органов. Например, приказ Министерства культуры РФ от 21 октября 2011 г. № 1014 «О примерных должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Российской Федерации», приказ Росфиннадзора от 18 июля 2011 г. № 323 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» и др.

В последние годы принят ряд постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам государственной службы, например от 2 июня 2011 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 56 Закона РФ “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” в связи с жалобой гражданина В. Т. Казанцева». Формируется судебная практика судов общей юрисдикции, в частности по проблемам рассмотрения дел о восстановлении в должности государственных служащих, уволенных при ликвидации государственного органа, сокращении его штата.

Помимо понятия, признаков и классификации государственной службы для уяснения ее сущности необходимо рассмотреть, на каких принципах основывается правовое регулирование данного вида деятельности.

Принципы государственной службы — это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти, и в частности, в системе государственной службы.

Принципы государственной службы отражают ее сущность, основные черты. Именно принципы устанавливают важные закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, т.е. они отражают связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений. Для принципов государственной службы характерна общеобязательность, они распространяются на все виды государственной службы и относятся ко всем лицам и организациям, участвующим в государственно-служебных отношениях.

Федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены следующие принципы государственной службы.

1. *Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.* Статьей 5 Конституции РФ закреплено федеративное устройство нашего государства. Это предполагает последовательное раскрытие в текущем федеральном законодательстве единства системы государственной власти, а следовательно, единства основ организации государственной службы. В то же время это предполагает разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в целях обеспечения эффективности государственной службы.

Согласно п. «т» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба. Это означает, что на федеральной государственной службе состоят государственные служащие, осуществляющие полномочия по предметам ведения федеральных органов государственной власти, а также государственные служащие, осуществляющие полномочия от имени Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Государственная служба субъектов РФ (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) находится в их ведении. На государственной службе субъектов состоят государственные служащие, осуществляющие полномочия по предметам ведения органов государственной власти этих субъектов, а также государственные служащие, осуществляющие полномочия от их имени.

2. *Принцип законности* означает, что организация и функционирование государственной службы строятся на основе закона.

К основным требованиям, предъявляемым к законности, относятся:

- а) верховенство закона по отношению ко всем другим правовым актам;
- б) единство понимания и применения законов на всей территории их действия;
- в) равная возможность всех граждан пользоваться защитой закона и их равная обязанность следовать его предписаниям;
- г) закон должен содержать механизм его реализации;
- д) недопустимость противопоставления законности и целесообразности;
- е) неотвратимость наказания за совершенное правонарушение.

3. *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия* обязывает государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Это новое явление в российском законодательстве. Для правового государства, которое предполагается создать в России, должно быть характерно то, что права личности являются высшей ценностью и что все государственные служащие несут предусмотренную законодательством ответственность за деяния, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан. Гражданин должен быть надежно защищен от «усмотрений» органов государства и его работников. Отсюда необходимость совершенствования национального законодательства, приведения его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России и стандартами, в том числе по вопросам государственной службы.

4. *Принцип равного доступа граждан*, владеющих государственным языком РФ, к *гражданской службе* и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего, закреплён в ст. 32 Конституции. Это соответствует п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Сущность принципа заключается в том, что при приеме на государственную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Возможность доступа к государственной службе обусловлена лишь российским гражданством, возрастом и другими требованиями, установленными для государственных служащих. То есть принцип равного доступа граждан к государственной службе не исключает наличия ряда квалификационных требований к кандидатам и ограничений при поступлении на государственную службу.

5. *Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы*, базируется на конституционных нормах, определяющих основные принципы государственной службы, и нормах Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливающих начала и ключевые процедуры функционирования государственной службы. Законодательство РФ регулирует федеральную государственную службу. Государственная служба субъектов РФ регулируется законами и иными актами субъектов РФ.

Конечно, субъекты РФ, действуя в рамках своей компетенции, вправе сами определять структуру своих органов власти и самостоятельно осуществлять кадровую политику. Однако при этом должны использоваться общероссийская система должностей и классов чин (званий, рангов),

единый порядок прохождения государственной службы. В отношении всех государственных служащих и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов РФ должны действовать:

- общие стандарты государственной службы;
- общие перечни прав и обязанностей, ограничений и гарантий;
- общие (с точки зрения организации и методики) системы подготовки кадров и контроля их компетентности.

Без этого государственная служба не станет профессиональной и эффективной, способной полноценно решать сложнейшие задачи регионального развития в условиях федеративного государства.

Взаимосвязь видов государственной службы обеспечивается на основе единства системы государственной службы РФ и принципов ее построения и функционирования. Кроме того, системный характер государственной службы обеспечивают:

- соотносительность основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- установление ограничений и обязательств при прохождении государственной службы РФ различных видов;
- учет стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы;
- соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ.

6. *Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы.* Служба в органах местного самоуправления не является государственной, так как согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем правовое регулирование муниципальной службы во многом схоже с правовым регулированием государственной службы.

Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы наиболее четко регламентирован в законодательстве применительно к государственной гражданской службе. Взаимосвязь гражданской и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

7. *Принцип обязательности для государственных служащих решений*, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством, является одним из краеугольных устоев российской государственности. Он вытекает из единства системы государственной власти и верховенства закона, из подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Благодаря этому создаются реальные условия для исполнительской дисциплины во всех звеньях государственного механизма. Государственным служащим следует строго руководствоваться объемом полномочий каждого государственного органа, очерченного законодательством, учитывая, когда это необходимо, порядок так называемого двойного подчинения.

8. *Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих*. Реализация данного принципа неразрывно связана с проведением административной реформы. Обеспечение прозрачности государственной службы, ее доступности общественному контролю могут быть достигнуты путем решения более широкой задачи — повышения эффективности взаимодействия государственных органов и гражданского общества, а также усиления открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Эти задачи нашли отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. В рамках реализации данной Концепции разработаны и внедрены основные стандарты государственных услуг и административных регламентов, установлена административная ответственность государственных служащих за отказ в предоставлении информации и за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

В зарубежных странах проблема открытости государственной службы приобрела актуальность во второй половине XX в. В административном законодательстве были закреплены обязанности государственных служащих перед гражданами, процедуры рассмотрения административных дел (Закон об административной процедуре США (1946), Федеральный закон об административных процедурах (Швейцария, 1968)).

9. *Принцип профессионализма и компетентности*. Профессионализм означает исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей постоянно (в течение определенного времени) и за регулярно получаемое вознаграждение. Он стимулирует расширение и повышение знаний, накопление опыта, развитие организаторских способностей, высокий уровень служебной и исполнительской дисциплины. Компетентность отражает объем знаний и опыт работника.

Компетентность и профессионализм — главное при оценке государственного служащего. Именно этим критериям прежде всего отдается предпочтение при отборе кандидата на вакантную должность государственной службы. Реализация принципа профессионализма и компетентности государственных служащих должна способствовать формированию стабильной и эффективной государственной службы, способной решать управленческие задачи.

10. *Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических, и юридических лиц.* Данный принцип является новым для российского законодательства. Меры, обеспечивающие его реализацию, отражены в федеральных законах о видах государственной службы. Например, согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» никто не вправе вмешиваться в служебную деятельность военнослужащих, за исключением лиц, уполномоченных на то федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий имеет право на защиту сведений о себе; защиту прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Рассмотренные принципы являются общими для всех видов государственной службы. Дополнительные принципы могут устанавливаться федеральными законами о соответствующих видах государственной службы, а также законодательством субъектов РФ.

1.2. История развития государственной службы в России

История государственной службы России насчитывает несколько столетий. Она неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, целостность и функционирование которого в сложных геополитических условиях во многом обуславливались службой всех социальных групп (сословий). Не случайно представления о Руси XVI—XVII вв. сложились как о «служилом государстве».

В истории государственной службы можно выделить по меньшей мере **четыре периода**, хронологические границы которых приблизительно соответствуют рубежам веков:

XVII в. — завершение становления государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, создание и развитие приказной системы, превращение поручений «приказов» в более или менее устойчивые должности;

XVIII в. — кардинальное изменение принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах;

XIX в. — расцвет бюрократического государства, совершенствование государственной машины;

XX в. — советский период, возникновение советской номенклатуры¹.

Киевская Русь не знала служебной повинности. Княжеская дружина состояла из лиц, добровольно поступивших на службу и остававшихся на ней, пока им это было выгодно. «Муж», явившийся к князю, не под-

¹ Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенчин А. С. История государственной службы в России XVII—XX века : учеб. пособие. М., 2001. С. 12.

чинялся правилам служебной дисциплины. Его переход к другому князю был правом, признававшимся договорными грамотами князей. Еще дореволюционные юристы и историки отмечали, что дружина, составленная из таких лиц, ничем не напоминала дисциплинированного чиновничества позднейшего времени¹. Более того, по важным вопросам управления великий князь советовался с наиболее авторитетными дружинниками.

Объединение княжеств Северо-Восточной Руси под властью московского князя оказало серьезное влияние на служилое сословие. Чем раньше владельцы уделов переходили на положение великокняжеских слуг, тем более почетные места на службе они получали. При распределении государственных должностей великий князь стремился гарантировать привилегированное положение и прямым потомкам своих слуг. При этом, правда, предполагалось безусловное подчинение московскому князю.

Законы XVI—XVII вв. точно определяли, какую службу должен был нести каждый служилый человек. Уклонение от нее строго каралось. Например, в Соборном уложении 1649 г. сказано: за первый побег с государственной службы бить кнутом, за второй — то же с уменьшением в два раза поместного оклада. «А будет он же збежит в третьи, и его бити кнутом же, да у него же отнята поместье». Наказанию подлежали бояре и воеводы, отпустившие с государственной службы людей без ведома московского государя («боярам и воеводам за то чинити жестокое наказание, что государь укажет»)².

С изменением юридического положения служилого сословия претерпевал изменение и характер службы. Она становилась повинностью, отбываемой государю и государству. Однако особой сферой профессиональной деятельности государственная служба стала в ходе реформ Петра Великого, прежде всего с появлением **Генерального регламента (1720)** и **Табели о рангах (1722)**.

Конец XVII — начало XVIII в. характеризуется переходом от службы государю к государственной службе. В начале XVIII в. завершается продолжавшееся в течение предыдущего столетия превращение отдельных поручений — приказов верховной власти в постоянные должности. Эти перемены законодательно закреплены 24 января 1722 г. Табелью о рангах. Приняв Табель о рангах, законодатель почти на два века запустил механизм формирования личного состава государственного аппарата.

Законодательный акт состоял из самой Табели и 19 пунктов. Табель делилась на 14 классов; в каждом классе выделялись воинские, статские и придворные чины, а воинские, в свою очередь, делились на сухопутные, гвардию, артиллерийские и морские. В первоначальном виде этот документ устанавливал не иерархию чинов (как впоследствии), а иерархию должностей. В течение второй четверти XVIII в. Табель о рангах выступала как регулятор государственной службы.

¹ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. С. 27.

² Российское законодательство X—XX веков. Акты земских соборов : в 9 т. М., 1985. Т. 3. С. 93—94.