

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



- Развитие нормативно-правового регулирования — одно из основных направлений становления и совершенствования государственной службы в современной России.
- В настоящее время нормативно-правовая база государственной службы Российской Федерации закреплена в следующих нормативно-правовых актах:
 - Конституция Российской Федерации;
 - Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
 - Указы Президента РФ по вопросам государственной службы (всего в настоящее время действует более 20).

- Конституция Российской Федерации закрепляет исходные для государственной службы основы: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации; приоритет прав и свобод человека и гражданина; обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Конституция (пункт «т» статьи 71) относит федеральную государственную службу к исключительному ведению федерального центра. Это значит, что общие принципы организации и функционирования государственной службы в России, система государственной службы, порядок ее прохождения, общие требования, предъявляемые к государственным служащим, определяются на федеральном уровне. В ведении регионов остаются вопросы организации государственной службы субъектов Федерации. На федеральном и региональном уровнях также принимаются законы, регламентирующие вопросы муниципальной службы.

- Пункт 4 статьи 32 Конституции РФ устанавливает право граждан на равный доступ к государственной службе.
- Конституция также предусматривает ответственность государственных служащих за некоторые деяния, связанные с исполнением их служебных обязанностей. Этому, в частности, посвящены п. 4 ст. 41 («сокрытие должностными лицами фактов или обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей»), ст. 52 и 53 (устанавливающие право граждан на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, злоупотреблением властью).

- Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации» определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, уровни и виды государственной службы, основные принципы ее построения и функционирования.
 - В частности, он подразделяет государственную службу на три вида (см. также рис. 1):
 - гражданскую;
 - правоохранительную;
 - военную.
- 

- ▣ **Государственная гражданская служба** — это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы, обеспечивающих исполнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов Федерации.
- ▣ **Военная служба** представляет собой вид федеральной государственной службы, 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.

- ▣ **Правоохранительная служба** представляет собой вид федеральной государственной службы, 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.
 - ▣ По уровням государственная служба разделяется на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации. Причем в субъектах Федерации предусмотрен только один вид государственной службы — государственная гражданская служба субъекта Федерации.
- 

- Кроме того, указанный Федеральный закон устанавливает принципы организации и осуществления государственной службы, которые будут подробно рассмотрены ниже.
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» полностью посвящен вопросам организации этого вида государственной службы, ее прохождения, отношений между государством и гражданским служащим.
- В нем четко и подробно определены порядок поступления на государственную гражданскую службу, требования к различным категориям должностей гражданской службы, порядок прохождения гражданской службы, аттестации служащих, их права, обязанности, социальные гарантии, а также запреты и ограничения, связанные с прохождением гражданской службы.

- Текущее правовое регулирование государственной службы осуществляется указами Президента РФ. В настоящее время действуют свыше 20 Указов, регламентирующих, в частности, порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, порядок проведения аттестации государственных служащих, порядок сдачи квалификационного экзамена, соответствие должностей государственной службы и классов чинов и другие вопросы.
- Некоторые вопросы, связанные с организацией государственной службы, регулируются постановлениями Правительства. Например, Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 утвержден «Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

- Некоторые основополагающие принципы государственной службы зафиксированы в Конституции РФ (уже упоминавшиеся нами статьи 32, 52, 53 и ряд других), однако наиболее полно и системно они изложены в Федеральных законах «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

- Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации» выделяет следующие принципы государственной службы:
- 1) федерализм;
- 2) законность;
- 3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- 4) равный доступ граждан к государственной службе;
- 5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- 6) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- 7) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- 8) профессионализм и компетентность государственных служащих;
- 9) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в свою очередь, содержит следующий перечень принципов гражданской службы:
- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, 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;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

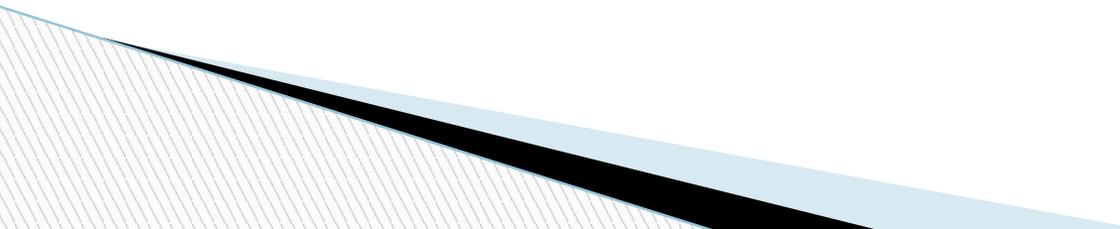
Рассмотрим каждый из этих принципов подробнее.

- ▣ **Принцип федерализма** вытекает из формы национально-территориального устройства Российской Федерации. Сам факт наличия в составе Российской Федерации субъектов, наделенных суверенитетом, имеющих определенный круг предметов ведения, собственную структуру органов государственной власти и собственное законодательство, подразумевает наличие в этих субъектах Федерации собственной государственной службы. В то же время необходимо помнить, что государство у нас единое — Российская Федерация. И принцип федерализма призван обеспечить единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому правомерно говорить о двух уровнях государственной службы в России: федеральной государственной службе и государственной службе субъектов Федерации.

- Ключевым принципом государственной службы в Российской Федерации является **принцип законности**. Государственные служащие обязаны действовать строго в рамках закона, причем для них эти рамки установлены значительно жестче, чем для всех остальных граждан. Если все граждане руководствуются
- принципом «разрешено все то, что прямо не запрещено законом», то государственные служащие, напротив, должны придерживаться правила «запрещено все то, что прямо не разрешено законом».
- Не менее важен **принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина**. Этот принцип вытекает из статей 2 и 18 Конституции, в которых человек, его права и свободы определены как высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства и всех государственных служащих.

- **Принцип равного доступа граждан к государственной службе** также содержится в Конституции. Он означает, что любой дееспособный гражданин, достигший совершеннолетия, не отбывающий наказание по приговору суда имеет право претендовать на замещение вакантной государственной должности государственной службы вне зависимости от пола, расы, национальности, вероисповедания, социального происхождения, имущественного положения, партийной принадлежности, политических убеждений и др. Дискриминация по какому-либо из этих признаков не только не допускается, но и карается в уголовном порядке. Главным условием при замещении вакантной должности (и об этом еще будет сказано ниже) выступает *соответствие квалификационным требованиям*.
- С этими требованиями связан **принцип профессионализма и компетентности** государственных служащих. Под профессионализмом в данном случае понимается *наличие у государственного служащего знаний, умений и навыков, необходимых ему для исполнения обязанностей по конкретной должности*. Термин «компетентность» означает *способность государственного служащего выполнять возложенные на него должностные обязанности, эффективно решать вопросы, находящиеся в его компетенции*. Требования к профессионализму и компетентности государственных служащих выражаются в уровне профессионального образования и стаже работы по специальности, необходимых для замещения каждой конкретной должности государственной службы.

- ▣ **Принцип единства организационных и правовых основ государственной службы** обусловлен как разнообразием ее видов (гражданская, военная, правоохранительная), так и федеративным устройством Российского государства. Своеобразной «объединяющей скрепой» для всех видов и уровней государственной службы выступает Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации», устанавливающий общие принципы организации как федеральной, так и региональной государственной службы.
- ▣ Той же цели служит и **принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы**. Напомним, что в соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, муниципальная служба автономна по отношению к государственной службе. Однако и государственная, и муниципальная служба относятся к институтам публичной власти, к институтам публичного права. Их создание и основные функции определены актами органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации). Наконец, как государственная, так и муниципальная служба предназначена действовать в рамках общегосударственной политики и ее основных направлений (социальной политики, экономической, культурной и т.д.).

- Взаимосвязь государственной гражданской службы 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.
- 

- В условиях демократического государства весьма важен такой принцип, как **открытость** государственной службы и ее **доступность для общественного контроля**. Данный принцип вытекает из конституционного положения, согласно которому органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).
- Вместе с тем государственный служащий обязан хранить государственную тайну и не разглашать служебную информацию. В этом — сочетание гласности и служебной конфиденциальности.

- **Наконец, принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность** призван гарантировать государственным служащим возможность работать, не опасаясь какого-либо давления как со стороны физических или юридических лиц, так и со стороны государственных органов и должностных лиц.
- К примеру, статья 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», посвященная основным правам гражданского служащего, закрепляет:
 - 1) защиту сведений о гражданском служащем;
 - 2) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.
- Ряд статей Уголовного кодекса РФ также содержат санкции за посягательство на жизнь и здоровье, а также оказание неправомерного давления на должностных лиц в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей (речь идет, в частности, о п. «б» ч. 2 ст. 105, п. «а» ч. 2 ст. 111, п. «б» ч. 2 ст. 112, п. «б» ч. 2 ст. 117 УК РФ).

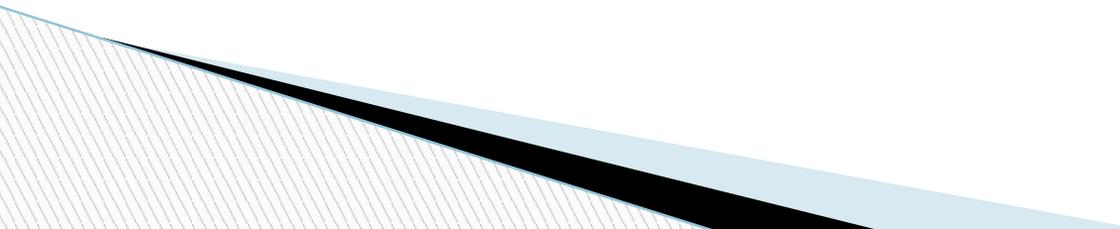
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» к указанному перечню добавляет еще несколько принципов. В частности, в данном законе конкретизированы принципы федерализма и единства организационных и правовых основ государственной службы и сформулирован **принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации**. Это оправдано тем, что именно государственная гражданская служба существует и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации. Кроме того, в каждой из трех ветвей государственной власти существует определенная специфика прохождения государственной власти. Но, несмотря на это, базовые принципы ее организации и прохождения должны быть едины для всех.
- Закон устанавливает также **принцип стабильности гражданской службы**. Стабильность и устойчивость необходимы как госаппарату, так и государственным служащим, положение которых не должно ухудшаться в условиях изменений. Государственный аппарат должен функционировать вне зависимости от изменения политической ситуации в стране, от результатов выборов или уровня популярности того или иного политика.

- ▣ **Принцип взаимодействия с общественными объединениями** связан с тем, что сама по себе государственная служба политически нейтральна. Ни одна политическая партия или иное общественное объединение не должно получать от государственных служащих каких-либо привилегий или «особого отношения». С другой стороны, цель этого принципа — оградить гражданских служащих от контроля со стороны политических партий, чтобы те могли эффективно работать независимо от того, кто приходит к власти в результате выборов, а также от потери государственных должностей по политическим мотивам.

Муниципальная служба, в свою

очередь, основана на принципах:

- 1) верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- 3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- 4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- 5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- 7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- 8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
- 9) внепартийности муниципальной службы.

- Большинство указанных принципов так или иначе «перекликаются» с принципами организации государственной гражданской службы, что обусловлено общей схожестью функций данных институтов. Однако необходимо помнить, что муниципальная служба — самостоятельный публично-правовой институт, регулируемый специальным законодательством (Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе), а также законодательством о труде.
- 

Вопросы:

- 1. Какие виды государственной службы выделяются в Российской Федерации?
- 2. На каких уровнях осуществляется государственная служба?
- 3. На каких принципах осуществляется государственная служба?
- 4. Какова взаимосвязь между государственной и муниципальной службой?
- 5. Охарактеризуйте систему нормативно-правовых актов, регулирующих отношения по государственной службе и по муниципальной службе.