

Людмила Викторовна Сальникова

**Государственная и
муниципальная служба.
Курс лекций**



Людмила Сальникова

**Государственная и муниципальная
служба. Курс лекций**

«Научная книга»

2009

Сальникова Л. В.

Государственная и муниципальная служба. Курс лекций /
Л. В. Сальникова — «Научная книга», 2009

В предложенном учебном пособии раскрывается основная программа курса «Государственная и муниципальная служба», содержащая принципы и правовое регулирование государственной и муниципальной службы, правовое положение и гарантии государственного и муниципального служащего. Настоящее пособие предназначено для студентов и аспирантов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственная и муниципальная служба», а также для преподавателей данной дисциплины.

© Сальникова Л. В., 2009

© Научная книга, 2009

Содержание

Лекция 1. Понятие и система государственной и муниципальной службы	6
1. Понятие и признаки государственной и муниципальной службы	6
2. Система государственной и муниципальной службы	12
Лекция 2. Принципы государственной и муниципальной службы	14
1. Система принципов государственной и муниципальной службы	14
2. Краткая характеристика принципов государственной и муниципальной службы	16
Конец ознакомительного фрагмента.	23

Л. В. Сальникова

Государственная и муниципальная служба. Курс лекций

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

* * *

Лекция 1. Понятие и система государственной и муниципальной службы

1. Понятие и признаки государственной и муниципальной службы

Человек – существо активное, и именно его деятельность обеспечивает развитие истории человечества. В рамках философского знания можно выделить несколько сфер такой деятельности:

- 1) производство материальных ценностей;
- 2) духовное производство;
- 3) учебу;
- 4) службу в различных организациях и т. д.

В данном учебном пособии речь пойдет о службе, в частности о службе государственной и муниципальной. Но первоначально необходимо выяснить, что же в целом понимается под словом «служба». Это понятие имеет различные значения. Так, в дореволюционной России службой называлось отдельное ведомство либо его подразделение. Такое определение службы в общем-то актуально и сегодня. Кроме того, в словаре С.И. Ожегова дано понятие службы как какой-либо специальной области работы (например, служба связи). Однако в большинстве случаев служба понимается именно как определенная и вполне самостоятельная деятельность людей.

Рассматривая службу как сферу деятельности человека, можно выделить следующие ее признаки:

- 1) объектом воздействия служебной деятельности является человек;
- 2) воздействие оказывается на конкретно определенную личность;
- 3) воздействие имеет непосредственный характер.

Следует отметить, что «служить» можно в различных организациях. При этом в зависимости от формы собственности такой организации, сферы ее интересов и других критериев служба будет обладать рядом особенностей, рассмотреть которые – наша цель. Именно в зависимости от формы собственности организации выделяют такие виды службы, как государственная и негосударственная.

Порядок осуществления государственной службы четко регламентирован и закрепляется российским законодательством. Негосударственная служба, по-другому называемая гражданской, более «свободна» и во многом определяется договорными отношениями между субъектами, участвующими в ней. Но негосударственная служба весьма неоднородна, и говорить об одинаковых правах и обязанностях всех негосударственных служащих независимо от каких-либо других критериев невозможно. Так, **внутри негосударственной службы выделяют:**

- 1) муниципальную службу;
- 2) службу в общественных организациях;
- 3) службу в государственных организациях и предприятиях;
- 4) службу в порядке индивидуально-трудовой деятельности.

Любой из этих подвидов службы имеет свои особенности и свою правовую регламентацию. Например, служба в общественных организациях может регулироваться Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и иными нормативно-правовыми актами. Юридической основой же муниципальной службы является

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Итак, нас интересует государственная служба и отдельный подвид негосударственной – муниципальная. Эти виды служб имеют определенные сходства, которые необходимо рассмотреть. С другой стороны, существуют и критерии, по которым их следует разграничивать, а знать и уметь выделять такие особенности тоже немаловажно.

До реформирования в 1990-х гг. нормативного закрепления понятие государственной службы не получило. В теоретической литературе она понималась как выполнение служащими оплачиваемой трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, целью которой является выполнение государством своих задач. При этом высказывалась мысль о том, что к государственной службе следует относить выполнение своих обязанностей в *государственных организациях* (органах, учреждениях, предприятиях). В этом случае речь идет о государственной службе в широком смысле слова. В узком смысле государственная служба понимается только как выполнение своих обязанностей в *государственных органах*.

Однако Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ» ввел несколько иное, расширенное понятие государственной службы.

Государственная служба РФ согласно указанному нормативно-правовому акту – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ, для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Согласно определению можно выделить такой признак государственной службы, как профессионализм деятельности, целью которой является обеспечение выполнения государственными органами своих полномочий.

Принцип профессионализма и компетенции государственных и муниципальных служащих будет рассмотрен далее. Сейчас же следует отметить лишь то, что так как выполнение государством возложенных на него обязанностей имеет большое значение, то и лицо, непосредственно осуществляющее подобную деятельность, должно быть способным не только нести за нее ответственность, но и выполнять ее должным образом.

Что же такое государственный орган? Логично предположить, что это орган, выполняющий задачи государства, которые могут быть либо внешними (оборона, взаимоотношения с иностранными государствами и т. д.), либо внутренними (развитие экономики, образование, медицина, законодательство и др.).

В целом Конституция РФ закрепляет 6 видов государственной деятельности :

- 1) законодательную власть;
- 2) исполнительную власть;
- 3) судебную власть;
- 4) Президент РФ (осуществляющий самостоятельные функции);
- 5) прокурорский надзор;
- 6) контрольную деятельность государства. Любая из этих видов деятельности осуществляется посредством государственных органов.

Итак, **государственный орган** – это образуемая в установленном законом порядке государственная структура, целью которой является выполнение задач и функций государства. Государственные организации и предприятия не входят в систему государственных органов, а следовательно, как было сказано выше, служба в них не является государственной.

Для того чтобы государственные органы качественно и эффективно выполняли поставленные перед ними задачи, структура и система таких государственных органов была упорядочена Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Итак, в Российской Федерации существуют следующие государственные органы, входящие в структуру исполнительной власти:

1) Правительство Российской Федерации ;

2) федеральные министерства:

- Министерство Российской Федерации по атомной энергии;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства;

• Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций;

- Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Министерство имущественных отношений Российской Федерации;
- Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Министерство культуры Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Министерство образования Российской Федерации;
- Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
- Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации;
- Министерство путей сообщения Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по связи и информатизации;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство транспорта Российской Федерации;
- Министерство труда и социального развития Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Министерство юстиции Российской Федерации;

3) государственные комитеты Российской Федерации :

- Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту;
- Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству;
- Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии;
- Государственный комитет Российской Федерации по статистике;
- Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу;

- Государственный таможенный комитет Российской Федерации;

4) федеральные комиссии России:

- Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг;
- Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации;

5) федеральные службы:

- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная архивная служба России;

- Федеральная служба геодезии и картографии России;
- Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации;
- Федеральная служба земельного кадастра России;
- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству;
- Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Федеральная пограничная служба Российской Федерации;
- Федеральная служба специального строительства Российской Федерации;

6) российские агентства:

- Российское авиационно-космическое агентство;
- Российское агентство по боеприпасам;
- Российское агентство по обычным вооружениям;
- Российское агентство по системам управления;
- Российское агентство по судостроению;
- Российское агентство по патентам и товарным знакам;
- Российское агентство по государственным резервам;
- Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации;

7) федеральные надзоры России:

- Федеральный горный и промышленный надзор России;
- Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности;

8) иные федеральные органы исполнительной власти:

- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;
- Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации;
- Управление делами Президента Российской Федерации;
- Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;
- Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.

В результате осуществления государственной службы возникают государственно-служебные отношения, которые определяются как урегулированные правом отношения, возникающие при реализации гражданином РФ его права на равный доступ к государственной службе, а также в процессе ее прохождения.

Внутри государственно-служебных можно выделить две группы отношений:

1) внутренние (связанные с организацией государственной службы, например правила поступления на государственную службу);

2) внешние (отношения, оказывающие воздействие на объекты, не входящие в систему государственной службы, например организации, предприятия, учреждения независимо от формы собственности обязаны допускать к посещению их территорий государственного служащего, исполняющего свои должностные обязанности).

Понятие муниципальной службы сравнительно новое для системы российского права.

Ранее муниципальная служба понималась лишь как часть государственной. Однако Конституция РФ в ст. 12 признала и гарантировала не только само существование местного самоуправления, но и его самостоятельность.

Органы местного самоуправления, таким образом, не вошли в систему органов государственной власти. В соответствии с этим необходимо было признать и независимость муниципальной службы от службы государственной. Это и было сделано с принятием Федерального

закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Итак, теперь муниципальная служба – это самостоятельный институт муниципального права, как уже было сказано выше, подвид негосударственной службы.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, которая не является выборной. Более конкретные определения муниципальной службы могут быть даны в специализированных законах субъектов Федерации.

Выделяют следующие признаки муниципальной службы:

- 1) муниципальная служба представляет собой деятельность человека, основанную на профессионализме и компетентности;
- 2) подобная деятельность осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности (понятие муниципальной должности будет рассмотрено ниже);
- 3) подобная должность не является выборной.

Институт муниципальной службы призван выполнять следующие задачи:

- 1) обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на ограниченной территории – территории муниципального образования;
- 2) защита прав и законных интересов самого муниципального образования;
- 3) осуществление деятельности органами местного самоуправления (подготовка, принятие, исполнение и контроль за исполнением решений, принятых в пределах полномочий органа местного самоуправления);
- 4) обеспечение принципа самостоятельности принятия решений населением по вопросам местного значения.

Следует отметить также, что муниципальная служба, хотя и является самостоятельной, но имеет ряд сходных со службой государственной черт. Так, и муниципальная, и государственная службы представляют собой профессиональную деятельность в определенных органах (государственных или муниципальных).

Как уже было сказано, муниципальные органы не входят в систему государственных органов РФ, у них свои задачи, своя структура и компетенция.

Согласно п. 5 ст. 14 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Следовательно, местное самоуправление осуществляется через муниципальные органы, которые наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Наименования органов местного самоуправления также устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Пункт 1 ст. 14 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет две группы муниципальных органов:

- 1) *выборные органы*, образуемые в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. Исключением из этого правила являются города федерального значения в составе РФ: в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с их уставами и законами могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга;

2) *другие органы*, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

2. Система государственной и муниципальной службы

Государственная служба неоднородна по составу. Так, выделяют несколько классификаций государственной службы, при этом разграничение ведется по различным основаниям.

1. По уровню государственной службы и на основании п. 3. ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» выделяют:

- федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;
- государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их самостоятельном ведении.

В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся только аппараты судебных и правоохранительных органов.

2. В соответствии с принципом разделения властей и общими видами государственной деятельности существуют:

- государственная служба в представительных (законодательных) органах государственной власти (аппарат Федерального Собрания);
- государственная служба в исполнительных органах государственной власти (аппарат государственных органов, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, Счетной палате и т. д.);
- госслужба в судебных органах власти (аппарат разнообразных судов);
- госслужба в органах прокуратуры.

3. Кроме классификации в зависимости от общих видов государственной деятельности, можно произвести более детальное деление государственной службы в зависимости от сферы деятельности государства:

- государственная служба в органах внутренних дел;
- государственная служба в налоговых органах;
- государственная служба на транспорте РФ;
- государственная служба в сфере образования и т. д.

4. В зависимости от функциональных признаков государственная служба делится на:

- гражданскую государственную службу (служба гражданских лиц в должностях категории «Б» и «В», предусмотренных Реестром государственных должностей в РФ);
- особую государственную службу (служба, установленная специальными федеральными законами и иными актами, например служба в ОВД, военная служба и т. д.).

5. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу.

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.

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.

Федеральная государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях федеральной государственной

гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

Государственная гражданская служба субъекта РФ – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Военная служба – 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.

Правоохранительная служба – 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.

Как и государственную *службу*, *службу* муниципальную можно подразделить по различным основаниям, например в соответствии с принципом разделения властей (муниципальная служба в исполнительных муниципальных органах; муниципальная служба в представительных муниципальных органах) или в зависимости от сферы деятельности.

Лекция 2. Принципы государственной и муниципальной службы

1. Система принципов государственной и муниципальной службы

Согласно словарю Ожегова **принцип** – это основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки.

Основные принципы государственной и муниципальной службы закреплены в законе. Так, принципы государственной службы регулируются ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Муниципальная служба основана на принципах, предусмотренных ст. 5 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

ФЗ «Об основах...» устанавливает следующие принципы организации государственной службы:

- 1) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными службами должностных обязанностей и обеспечении их прав;
- 2) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия: обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- 3) единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- 4) разделение законодательной, исполнительной и судебной власти;
- 5) равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- 6) обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 7) единство основных требований, предъявляемых к государственной службе;
- 8) профессионализм и компетентность государственных служащих;
- 9) гласность в осуществлении государственной службы;
- 10) ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 11) внепартийность государственной службы: отделение религиозных объединений от государства;
- 12) стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.

Муниципальная служба 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.

Принципы организации государственной и муниципальной службы во многом схожи.

Общими принципами для обеих этих форм службы являются:

1) принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными и муниципальными службами должностных обязанностей и обеспечении их прав;

2) принцип равного доступа граждан к государственной и муниципальной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

3) принцип профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих;

4) принцип внепартийности государственной и муниципальной службы;

5) принцип ответственности государственных и муниципальных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

6) принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной и муниципальной службе.

2. Краткая характеристика принципов государственной и муниципальной службы

Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными и муниципальными службами должностных обязанностей и обеспечении их прав

Пункт 2 ст. 4 Конституции РФ закрепляет правило, согласно которому сама Конституция и иные федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ. Статья 15 Основного закона России говорит о том, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Таким образом, принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов является конституционным, Федеральные законы «Об основах государственной службы в РФ» и «Об основах муниципальной службы в РФ» лишь дополнительно подтверждают его.

Рассматриваемый принцип имеет большое значение, особенно в условиях постоянной конкуренции норм, различных по своей юридической силе. Кроме того, этот принцип обеспечивает единство правовой системы Российской Федерации, в том числе и в отношении государственной и муниципальной службы. Как уже было сказано ранее, субъекты Федерации вправе принимать свои законы и иные нормативно-правовые акты. И, если бы не существовало принципа верховенства Конституции и федеральных законов, нормотворческие органы субъекта РФ были бы вправе принимать любые правовые акты, нормы которых могли бы существенно расходиться с федеральным законодательством, что недопустимо в целостном государстве. Поэтому ст. 76 Конституции закрепляет, что законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, а федеральные, в свою очередь – федеральным конституционным.

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон. При противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации действует нормативный правовой акт субъекта РФ только в том случае, если данный нормативно-правовой акт субъекта РФ издан по вопросам, не входящим ни в компетенцию РФ, ни в предмет совместного ведения РФ и ее субъектов.

В рамках данного вопроса необходимо отметить, что Основной закон Российского государства в ст. 15 закрепил принцип, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Принцип равного доступа граждан к государственной и муниципальной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой

Данный принцип основан на положениях ст. 25 (п. «с») Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Суть его в том, что прием граждан на государственную службу должен быть осуществлен безо всякой дискриминации по половому, национальному, социальному, имущественному признакам и т. д. Но следует отметить, что законодательством могут устанавливаться определенные требования к поступающим на государственную службу (например, наличие российского гражданства, возраст и др.).

Такие требования ограничением принципа равного доступа не являются. Кроме того, применительно к данному принципу следует говорить не о фактическом равенстве, а о равенстве возможностей. Это означает, что, например, лицо, обладающее необходимым образовательным цензом, имеет больше шансов стать государственным служащим, чем не обладающее таковым. Однако гражданин РФ, прошедший необходимую профессиональную подготовку, может рассчитывать на получение должности в государственном или муниципальном органе без какой-либо дискриминации по половому, расовому, религиозному, политическому признакам. Из этого положения вытекает следующий принцип.

Принцип профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих

Профессионализм можно определить как постоянное выполнение определенных обязанностей, соответствующих знаниям и практическим навыкам, полученным по профессии. Объем таких знаний и практических навыков определяется таким понятием, как компетентность.

Часто именно недостаточность профессионализма и компетентности является причиной многих необоснованных и незаконных решений, принимаемых государственными и муниципальными служащими. А как следствие этого растет экономическая и политическая нестабильность, преодолеть которую способны только по-настоящему образованные профессионалы. Поэтому законодатель придал принципу профессионализма и компетентности юридическую силу.

Степень профессионализма и компетентности определяется уровнем образования, стажем работы по специальности, карьерными достижениями и т. д. Именно по этим критериям и должны отбираться наиболее достойные кандидаты на государственные и муниципальные должности.

Принцип ответственности государственных и муниципальных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей

Правовое положение государственного и муниципального служащего определяется совокупностью его прав, обязанностей и ответственности. Таким образом, ответственность невозможно не учитывать при определении статуса государственных и муниципальных служащих.

Так как деятельность лиц, занимающих государственные (муниципальные) должности в основном влечет возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей для третьих лиц, т. е. неблагоприятные последствия их неправомерных деяний могут быть весьма ощутимы, то и ответственность они должны нести повышенную.

Персональная ответственность государственного или муниципального служащего максимально может быть обеспечена применением единоначалия, когда одно лицо принимает решения и оно же за них отвечает.

Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной и муниципальной службе

Согласно п. «г», «т» ст. 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти, а также федеральная государ-

ственная служба находятся в ведении РФ. С другой стороны, для решения вопросов, входящих в предмет ведения субъектов РФ и муниципальных образований, создается система государственной службы субъекта РФ и муниципальная служба, контроль за которой входит в предмет ведения субъекта либо муниципального образования. Таким образом, государственная и муниципальная служба регулируется не только федеральным законодательством, но и законодательством субъектов Федерации, а также муниципальных образований.

Нормативно-правовые акты разных уровней, регулирующие порядок осуществления государственной службы, не должны противоречить друг другу. Именно об этом и говорит данный принцип. Основные требования, предъявляемые к государственной и муниципальной службе, должны быть закреплены в федеральном законодательстве (начиная от Конституции и заканчивая приказами и распоряжениями министерств и ведомств). Региональные особенности учитываются в региональном законодательстве о государственной и муниципальной службе, местные – в законодательстве муниципальных образований. При этом такие нормы должны быть основаны на федеральном законодательстве.

Так, например, должна применяться система государственных и муниципальных должностей, установленная в федеральном законодательстве. Едиными для всех субъектов Федерации являются порядок прохождения государственной и муниципальной службы, требования к служащим, их правомочия и т. д.

Итак, в отношении всех государственных служащих как государственной службы Российской Федерации, так и государственной службы ее субъектов действуют единые:

- 1) общие стандарты;
- 2) система правомочий (совокупности прав, обязанностей, гарантий, ограничений и ответственности);
- 3) методика подготовки кадров и контроля за их профессионализмом и компетентностью и др.

Некоторые принципы характерны только для государственной службы и в ФЗ «Об основах организации муниципальной службы» не упоминаются. Среди таких основных положений можно назвать:

- 1) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- 2) обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- 3) единство системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- 4) разделение законодательной, исполнительной и судебной власти;
- 5) обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 6) гласность в осуществлении государственной службы;
- 7) ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения (в отличие от общего принципа ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей);
- 8) отделение религиозных объединений от государства (в отличие от общего принципа внепартийности);
- 9) стабильность кадров государственных служащих в государственных органах;
- 10) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- 11) обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами

Конституция Российской Федерации закрепляет федеративное устройство нашего государства. Это означает, что в составе РФ находятся ее субъекты: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 10 автономных округов, 2 города федерального значения и 1 автономная область.

При этом, естественно, существуют вопросы, которые может решать каждый субъект самостоятельно, существуют и вопросы исключительно федерального значения. Полномочия Российской Федерации и ее субъектов разграничиваются на основании ст. 71, 72, 73 Конституции РФ.

Таким образом, в ведении Российской Федерации находятся:

- 1) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- 2) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- 3) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- 4) гражданство в Российской Федерации;
- 5) регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- 6) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности;
- 7) формирование федеральных органов государственной власти;
- 8) федеральная государственная собственность и управление ею;
- 9) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- 10) установление правовых основ единого рынка;
- 11) финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;
- 12) федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- 13) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы;
- 14) федеральные фонды регионального развития;
- 15) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- 16) федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь;
- 17) деятельность в космосе;
- 18) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- 19) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- 20) оборона и безопасность; оборонное производство;
- 21) определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества;
- 22) производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- 23) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- 24) судостроительство;
- 25) прокуратура;
- 26) уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство;

27) амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; 28) правовое регулирование интеллектуальной собственности;

29) федеральное коллизионное право;

30) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография;

31) наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

32) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

33) федеральная государственная служба.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

1) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

2) защита прав и свобод человека и гражданина;

3) защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

4) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

5) разграничение государственной собственности;

6) природопользование;

7) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

8) особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

9) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

10) координация вопросов здравоохранения;

11) защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

12) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

13) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

14) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

15) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

16) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

17) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

18) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

В области осуществления управления государственными служащими данный принцип отражается следующим образом: государственные служащие федеральной государственной службы осуществляют полномочия в пределах компетенции Российской Федерации, а также в случае совместного ведения РФ и ее субъектов. Государственные служащие субъекта Феде-

рации осуществляют полномочия в рамках компетенции субъекта по предмету его самостоятельного ведения, а также по предмету его совместного ведения с РФ.

Именно по этому данный принцип не применим к муниципальной службе: местное самоуправление – достаточно самостоятельный институт российского права, органы местного самоуправления не входят в систему государственной службы, муниципальная служба находится исключительно в компетенции муниципального образования, следовательно, о разграничении компетенции между РФ и ее субъектами здесь не может быть и речи.

Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти

Принцип разделения властей – конституционный принцип, который закреплен в ст. 10 Конституции РФ. Основным идеологом теории разделения властей выступил Дж. Локк в XVII в. В соответствии с его взглядами все три ветви власти должны быть строго отделены друг от друга: законодательную власть осуществляет представительный орган – парламент, исполнительную – монарх и кабинет министров, судебную – суды.

Целью такого разделения властей становится предотвращение узурпации власти одним человеком (или органом) и, как следствия, деспотии и тирании.

Дж. Локк устанавливал четкую иерархическую структуру властей. Так, первое место он отводил власти законодательной. Так как именно парламент принимает законы, то он же, по мнению философа, должен контролировать работу органов исполнительной власти по их исполнению. При этом законодательному органу, как никакому другому, абсолютная власть не принадлежит.

Идея Дж. Локка была подхвачена и развита Ш. Монтескье и теперь характерна и для российской действительности. Законодательная власть в РФ принадлежит двухпалатному Федеральному собранию, исполнительная – правительству, судебная – структуре судебных органов. Особняком стоит Президент РФ, функции которого по общей координации работы не охватываются задачами только одной ветви власти, и прокуратура, осуществляющая контроль и надзор за законностью.

Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ

В процессе осуществления государственными служащими своей деятельности важное значение для эффективной работы системы государственной службы приобретают субординация и исполнение приказов вышестоящих должностных лиц. Однако такое положение вещей вовсе не означает, что государственный служащий должен безоговорочно исполнять все приказы вышестоящих лиц, в том числе незаконные. Нет, в самой норме – принципе – приказы, обязательные для исполнения, ограничены нормами, принятыми вышестоящими органами в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ. В случае, если государственный служащий сомневается в правомерности полученного им для исполнения распоряжения, он обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает свое указание, то только в этом случае государственный служащий обязан его исполнить. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения при этом несет подтвердивший это распоряжение руководитель. Однако исключением из этого правила служат случаи, когда его исполнение

распоряжения начальника является административно либо уголовно наказуемым деянием, в такой ситуации выполнять распоряжение нельзя.

Принцип гласности в осуществлении государственной службы

Государственная служба осуществляется по принципу гласности. Это положение означает, что любой гражданин имеет право на получение информации о прохождении государственной службы, о правах и обязанностях служащих, ответственности, которую они несут за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей. Нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы государственной службы, не являются секретными и также доступны для ознакомления.

В отношении муниципальной службы данный принцип в ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» закреплён не был. Возможно, это ошибка законодателя: особых причин для игнорирования принципа, характерного для государственной службы, и незакрепления его в качестве принципа службы муниципальной, на наш взгляд, нет, тем более что законодательные органы субъектов Федерации, например г. Москвы, принцип гласности признают в качестве принципа муниципальной службы.

Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения (в отличие от общего принципа ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей)

И государственные, и муниципальные служащие в рамках служебной деятельности несут ответственность за свои действия и бездействия. За невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей они могут быть подвергнуты дисциплинарному, административному, а в некоторых случаях и уголовному наказанию.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.