|  |
| --- |
| **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ПРИНЦИПЫ** |
| ***А В. Манчева, юрист*** |

Формирование новой российской государственности проходит при возрастающем значении государственной службы, призванной обеспечивать реализацию функций государства. Государственная служба становится все более важным институтом административного права, а государственные служащие - основными его субъектами. Данный институт действует в аппарате всех ветвей власти и на всех ее уровнях.

Несмотря на многочисленность нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы, законодательство в этой сфере имеет значительные пробелы. Подавляющее большинство источников - акты Президента. Ни один федеральный закон не принят на основе Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", хотя в его тексте содержаться отсылочные нормы более чем к двадцати специальным федеральным законам.

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, обеспечения производства главным образом в интеллектуальном отношении. Недаром долгое время под службой вообще понималась сфера умственного труда. Однако в настоящее время такой тезис отвергается в качестве критерия для отграничения службы от других видов социальной деятельности.

Решающим фактором здесь **является** объект воздействия в процессе осуществления деятельности. Служба есть трудовая деятельность для других людей. Объектом воздействия в процессе службы выступает человек, личность, притом воздействие это - непосредственное, а человек - конкретный. Служба зародилась и развивалась вместе с обществом, в рамках общества и для общества.

В процессе служебной деятельности между участниками складываются отношениях двух видов. Во-первых, отношения между лицом, осуществляющим служебную деятельность, с одной стороны, и объектом воздействия, т.е. другим лицом, с другой. Во-вторых, отношения которые складываются не в процессе труда, а по поводу труда - отношения данного лица (служащего) с другими лицами по месту его службы.

Современное общество организовано таким образом, что объединяет большое число структур - государственных и негосударственных. В самом общем значении служба - это профессиональная деятельность определенного контингента лиц по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и иных социальных- структур. Но управлением служба не исчерпывается. "Служба состоит в управлении, осуществлении государственной деятельности, обеспечении самого управления, социально-культурном обслуживании людей'", сюда же можно добавить и техническое обслуживание управленческой деятельности, которое зачастую осуществляют служащие, находящиеся на более низком должностном положении.

Во внутреннем содержании службы различимы две стороны: во-первых, организация, налаживание службы (установление должностей, определение полномочий по каждой должности, установление порядка замещения должностей, прохождения службы, оснований и порядка увольнения со службы); во-вторых, сама служебная деятельность (весь процесс и временной период реализации должностных полномочий).

Формальным признаком службы (ее организации) всегда выступает замещение должности. Под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица той или иной организации, определяющая содержание и объем полномочий занимающего, ее лица.

Служба имеет многочисленные и разнообразные функции и на этом основании специализировалась. В результате взаимообусловленной связи службы и организации, в которой она осуществляется, статус организации определяет содержание и статус службы, ее вид. Все организации (объединения) делятся на государственные и иные организации, т.е. негосударственные. К государственным относятся организации, которые создаются государством для реализации государственных задач, - это государственные органы, государственные предприятия и учреждения и их объединения, вооруженные формирования. Таким образом, можно выделить службу государственную и службу негосударственную.

Государственная служба функционирует практически во всех сферах жизнедеятельности государства и общества, таких, как: а) управление социально-культурной сферой (образованием, здравоохранением, наукой, социальной защитой населения); б) управление экономикой (промышленностью, сельским хозяйством, использованием и охраной природных ресурсов, торговлей, финансами, внешнеэкономической деятельностью); в) управление административно-политической сферой(обороной, безопасностью, внутренними и иностранными делами, юстицией).

Государственную службу можно рассматривать как объект теоретического исследования, с одной стороны, и в плане нормативно-правового понимания, с другой. Теоретически государственная служба может быть представлена в аспектах: социальном, политическом, социологическом, правовом, организационном, нравственном. В правовом смысле исследуется юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение задач государственной службы. Государственная служба - сложный социально-правовой институт. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. С точки зрения традиционной теории под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях. Так, А.П. Алехин государственную службу в широком смысле понимает как выполнение служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле - это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах. Относить ли службу во всех государственных организациях к государственной службе зависит от государства. В условиях централизованного государства, когда все хозяйственные и социальные сферы были государственными, безусловно, такая служба относилась к государственной. Нынешнему нормативно-правовому закреплению государственной службы в качестве службы только в государственных органах способствует сложившееся в теории мнение о ее публичности. Так, в процессе государственной службы возникают публично-правовые отношения, "состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем органе, но и у государ-ствав целом"; а суть государственной службы в этом плане состоит в "формировании властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом".

Необходимо различать государственную службу как деятельность, с одной стороны, и как совокупность норм права, т.е. правовой институт государственной службы, с другой.

Анализируя ст. 2 Федерального закона "Об основах государственной службы РФ" можно выделить следующие признаки государственной службы:

во-первых, это профессиональная деятельность, т.е. осуществляемая но основе специальных знаний и навыков;

во-вторых, в процессе осуществления этой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов,

в-третьих, эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов;

в-четвертых, такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей конкретными лицами, замещающими штатные государственные должности. И, наконец, деятельность эта должна быть оплачена исключительно из государственного бюджета.

Государственная служба осуществляется в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных актами законодательства РФ и субъектов РФ к государственной службе. Понятием государственного органа в настоящее время государственная служба законодательно отграничивается от других видов деятельности в системе организации и функционирования государственной администрации, в сфере деятельности государственных учреждений, предприятий и объединений. Под государственным органом понимается образуемый в установленном законом порядке орган, наделенный конкретными полномочиями, необходимыми для осуществления соответствующих функций государственной власти. На практике возник вопрос об определении круга органов, профессиональная деятельность в которых считается государственной службой. Следует ли к их числу относить лишь федеральные государственные органы (включая такие структуры исполнительной власти, как федеральные министерства, государственные комитеты и иные ведомства), а также соответствующие органы субъектов РФ, либо включать сюда и подведомственные им структуры, имеющие статус юридических лиц и осуществляющие определенные управленческие функции, в частности, в регионах? Возможность создания таких органов предусмотрена ч. 1 ст. 78 Конституции РФ, где указано, что федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные структуры. Положительно этот вопрос был решен в законодательстве Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 "Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы", которым, в частности, утвержден перечень государственных должностей федеральной государственной службы, учреждаемых для обеспечения деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти (Приложение № 9).

Государственная должность - должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. В этом определении выражены характерные признаки государственной должности: принадлежность ее только государственному органу;

объем полномочий ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий данного государственного органа; оплата труда по исполнению должностных обязанностей производится за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом или бюджетами субъектов Федерации; государственный служащий за действия (бездействие), связанные с исполнением должностных обязанностей, несет ответственность в соответствии с законодательством.

Государственные должности подразделяются на категории "А", "Б" и "В". Понятием государственные должности категории "А" охватываются должности двух видов:

а) государственные должности Российской Федерации; они устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий органов федеральной государственной власти на всей территории РФ. Так, Конституцией РФ установлены 21 государственная должность РФ. Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституции РФ, федеральными законами, утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 "О государственных должностях Российской Федерации" (с последующими изменениями);

б) государственные должности субъектов Российской Федерации, которые устанавливаются конституциями, уставами и законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий их государственных органов.

Государственные должности категории "Б" учреждаются в установленном законодательством РФ порядке, замещаются путем назначения для того, чтобы непосредственно обеспечивать исполнение полномочий лиц, замещающих должности категории "А". Полномочия лиц, занимающих патронажные должности, прекращаются с окончанием срока пребывания лица на государственной должности категории "А", деятельность которого они непосредственно обеспечивали.

Особенность в регламентации государственных должностей категории "В" состоит в том, что хотя их унифицированные наименования и предусмотрены в соответствующем Реестре, но учреждаются и ликвидируются они государственными органами самостоятельно (однако само наименование должности не может быть изменено).

Государственные должности категорий "Б" и "В" являются государственными должностями государственной службы. Перечень государственных должностей категорий "Б" и "В" дается в Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденном Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33 "О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих" (с последующими дополнениями и с учетом Указа Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 "Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы").

Во всем мире существует иерархия должностей в системе государственного управления и соответствующая "пирамида" должностных лиц. От государственных служащих всех уровней требуется осуществление части компетенции органа государственной власти и управления, закрепленной в функциональных обязанностях по занимаемым должностям с учетом общественных интересов. Отсюда вытекает объективная необходимость дифференциации государственных должностей государственной службы. Законодатель подразделяет их на пять групп: 1) младшие; 2) старшие; 3) ведущие; 4) главные; 5) высшие (ст. 6 ФЗ "Об основах государственной службы РФ"). Таким образом, государственная служба с формальной стороны выражается в замещении государственной должности одной из пяти групп должностей категории "Б" или "В".

В соответствии с действующим законодательством, основанном на конституционно-правовом принципе федерализма, выделяются следующие виды государственной службы: федеральная государственная служба, находящаяся в ведение РФ, и государственная служба субъектов РФ, находящаяся в их ведении.

Федеральная государственная служба осуществляется в федеральных государственных органах, функционирующих в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 6 сентября 1995 г. № 900 "О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" подготовлен проект федерального закона о федеральной государственной службе, который явится специальным правовым актом, регулирующим отношения данной сферы. В настоящее время действует в части, не противоречащей Федеральному законы "Об основах государственной службы Российской Федерации", Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267.

Государственная служба в субъектах РФ осуществляется в аппаратах органов представительной, исполнительной и судебной власти, а также в иных государственных органах, выполняющих от имени субъекта РФ его государственные функции и отнесенных его законодательными актами к государственной службе. Законодательные акты, регулирующие государственную службу в субъектах РФ, приняты в ряде республик (Татарстан, Башкортостан, Бурятия, Саха (Якутия) и др.), а также краев, областей (Воронежская, Иркутская, Тульская и др.) и городе федерального значения Москве.

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Поэтому к государственной службе относят военную службу, службу в органах внутренних дел, в таможенных и налоговых органах, в органах налоговой полиции и других органах, т.е. специализированные виды государственной службы.

Общепризнанным является подразделение государственной службы на два вида:

гражданскую и милитаризованную (например, военная служба, служба в” органах внутренних дел, налоговой полиции, таможенных органах, железнодорожных войсках, горноспасательная служба). Гражданская служба может быть обще функциональной - осуществление государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например, деятельность персонала в администрации субъекта РФ, министерствах); специальной - реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, которая определяет специфику деятельности персонала (например, деятельность в аппарате судов, дипломатическая служба, служба на железнодорожном транспорте). Однако, подразделение гражданской государственной службы на основе наличия специфики функций весьма условно, т.к. вся система государственных органов, в особенности органов исполнительной власти, базируется на принципе отраслевого построения.

Принципы государственной службы -это основополагающие нормативно-правовые начала, установления, выражающие объективные закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, специфику, основное содержание и тенденции развития данного правового института. И принципы **эти** именно правовые, т.е. нормативно закреплены и прослеживаются во всех правовых источниках, регулирующих данную сферу. Они обусловливают значимость, законность и социальную ценность государственно-служебных отношений.

В литературе имеются разные подходы к классификации принципов государственной службы. Можно выделить из всего комплекса принципов те, которые относятся только (или в основном) к службе в целом; те, которые адресуются служащим; и, наконец, принципы, касающиеся граждан, когда они соприкасаются с государственной службой. Д.Н. Бахрах разделяет принципы по трем основным критериям:

законность; демократизм; профессионализм. Существует выделение конституционных и организационно-функциональных принципов государственной службы (по аналогии с системой принципов государственного управления). Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. Организационные принципы отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. С точки зрения организации и функционирования государственной службы ее принципы можно разделить на две группы: принципы организации государственной службы; принципы ее практического функционирования. В зависимости от занимаемого места в структуре правового регулирования института государственной службы можно ст. 5 ФЗ "Об основах государственной службы РФ" закрепляются основные принципы государственной службы.

**Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав** (развивает положение ч. 2 ст. 4 Конституции РФ). Этот принцип иначе называют **принципом законности.** Этот принцип является всеобщим.

Государственный служащий обязан осуществлять отраслевые и конкретно-институционные принципы осуществлять все свои действия только в пределах компетенции государственного органа, в котором он занимает государственную должность, и в соответствии с законодательством РФ; в пределах предоставленных ему полномочий и в соответствии с должностными обязанностями. Отказ или уклонение от действий, предписанных федеральными законами, влечет установленную законом ответственность государственных служащих.

Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории России обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы и ее отдельных элементов.

В структуру принципа верховенства Конституции и законов входят принцип верности государственных служащих государству при осуществлении служебных обязанностей и принцип доверия служащим со стороны, как государства, так и граждан; также важное значение приобретает и соразмерность в государственном управлении, т.е. соответствие применяемых в управлении средств, способов и методов задачам и целям управления.

**Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина.** Важным является требование закона, чтобы государственные служащие, прежде всего, признавали права и свободы человека и гражданина. Признание государственным служащим этих прав и свобод влечет за собой его обязанность соблюдать и защищать их, т.е. делать все возможное для реализации гражданином принадлежащих ему прав и свобод. В конечном счете, данный принцип определяет главный смысл и сущность деятельности государственных служащих.

**Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.** Государственная служба представляет собой множество государственных должностей, учреждаемых в единой системе органов государственной власти. Этот принцип непосредственно вытекает из федеративного устройства страны. Федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, а государственная служба субъектов Федерации - в совместном ведении РФ и ее субъектов.

**Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти.** В соответствии с закрепленным в ст. 10 Конституции РФ принципом разделения властей дифференцируется государственная служба в органах представительной, исполнительной и судебной властей.

Каждый вид государственной службы, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами, и при этом они ограничивают и уравновешивают друг друга.

**Принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.** Закрепленное в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ положение соответствует п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966т. (вступил в силу 23 марта 1976 г.), в соответствии, с которым каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Из этого вытекает, что при поступлении и прохождении государственной службы запрещена всякая дискриминация по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Однако совершенно ясно, что государственным служащим может быть лишь гражданин, способный по состоянию здоровья и своим деловым качествам профессионально обеспечивать выполнение функций, возложенных на соответствующий государственный орган. Претенденту необходимо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий по должности. При этом принцип равнодоступности к государственной службе реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные государственные должности государственной службы.

**Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ.** Другое название **- принцип подконтрольности и подотчетности** государственных органов и деятельности государственных служащих. Этот принцип определяет следующие важнейшие положения:

во-первых, принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения обязательны для исполнения нижестоящими государственными служащими;

во-вторых, эти решения должны быть законными, т.е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий и должны не противоречить закона. Данный принцип способствует обеспечению нормальной деятельности государственных органов с учетом построения всего государственного аппарата на традиционных принципах организации управления: иерархичность структуры; разделение и четкое определение компетенции государственных органов; фиксирование полномочий, прав, обязанностей и ответственности государственных служащих; взаимосвязь отраслевого и межотраслевого начал в государственном управлении; сочетание коллегиальности и единоначалия.

**Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе.** Основные требования являются едиными и для федеральной государственной службы, и для государственной службы субъектов РФ, а также и для специальных видов государственной службы.

Принцип единства основных требований осуществляется посредством системного регулирования государственной службы и согласования статусов государственных должностей, последовательности взаимосвязей процедур функционирования всех элементов института государственной службы. В Российской Федерации устанавливаются единая классификация государственных должностей, квалификационные разряды государственных служащих, единые права и обязанности (при различии служебных полномочий), единый порядок прохождения государственной службы и т.д. Принцип единства требований обеспечивает независимость государственной службы от структурных и иных перестроек в системе органов власти.

**Принцип профессионализма и компетенции государственных служащих.** Профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности. Деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов следует считать высококвалифицированной профессией, имеющей значение для всего государства и требующей особого мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного образования.

Компетентность в отличие от профессионализма - понятие более динамическое; это практическая реализация профессиональных способностей и деловых качеств работника;

она выражается, прежде всего в качественном осуществлении полномочий. Можно сказать, что компетентность служащих -это обладание знаниями о предмете собственной государственно-служебной деятельности.

Принцип профессионализма и компетенции государственных служащих является ведущим началом организации и функционирования государственной службы в вопросах подбора, расстановки и перемещения кадров государственных служащих.

**Принцип гласности в осуществлении государственной службы.** В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, ели иное не предусмотрено законом. Однако государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию.

**Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.** Данный принцип призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение служащими своих служебных обязанностей, невыполнение или ненадлежащее выполнение которых обязательно должно сопровождаться применением мер ответственности. Подготовка или принятие некачественного решения является частным случаем ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, образует состав должностного проступка и влечет применение дисциплинарных взысканий.

**Принцип внепартииности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства. В** государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Государственные служащие руководствуются законодательством РФ и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений.

Вместе с тем государственные служащие пользуются свободой совести, свободой исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободой принадлежности к политическим партиям. Однако государственным служащим запрещено официально или публично демонстрировать свою принадлежность к указанным партиям, движениям, объединениям. Государственные служащие должны быть независимы от них.

**Принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.** Он выражается в устойчивости профессионального положения государственного служащего и преемственности в проведении государственной кадровой политики.

Помимо Закрепленных в ст. 5 Федерального закона "Об основах государственной службы РФ" нормативно и теоретически выделяют и другие принципы государственной службы. Так, Положение о федеральной государственной службе (ст. 2) устанавливает принцип социальной защищенности федеральных государственных служащих. Теоретически выделяется принцип запрета на участие государственного служащего в забастовке.

Все принципы государственной службы тесно взаимосвязаны и призваны действовать в системе: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов. Принципы государственной службы являются важнейшей основой разработки и реализации государственной кадровой политики.

Государственная служба в Российской Федерации имеет глубокие исторические традиции; отмечается преемственность в законодательном регулировании государственной службы на всем протяжении ее существования.

Вместе с тем, тенденции развития государственной службы в Российской Федерации противоречивы. С одной стороны, нынешнее развитие законодательства свидетельствует о расширении сферы государственной службы, увеличении круга государственных служащих. Так, Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 "Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы" большое количество должностей в различных государственных органах отнесено к государственным должностям федеральной государственной службы. С другой стороны, разработанный проект концепции административной реформы предполагает совершенно новый взгляд на само понятие "государственный служащий". По мнению авторов концепции, государственный служащий -лицо, обладающее правом принятия общеобязательных решений, наделенное властными полномочиями. Предполагается значительное сокращение количества государственных служащих, что "позволит действительно поднять престиж этой профессии и поддержать его сугубо материально".