

Министерство образования и науки России
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Казанский национальный исследовательский
технологический университет»

Т. В. Халилова

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Тексты лекций

Казань
Издательство КНИТУ
2013

Т. В. Халилова

**Государственная и
муниципальная служба**

«БИБКОМ»

2013

УДК 342(075.8)
ББК 67.401.02

Халилова Т. В.

Государственная и муниципальная служба / Т. В. Халилова —
«БИБКОМ», 2013

Рассмотрены такие проблемы, как место государственной службы в системе государственного управления, место муниципальной службы в системе местного самоуправления, организация и функционирование государственной и муниципальной службы в современной России, основные аспекты их правового регулирования, правовой статус государственного гражданского и муниципального служащего.

УДК 342(075.8)
ББК 67.401.02

© Халилова Т. В., 2013
© БИБКОМ, 2013

Содержание

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 5 |
| I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 8 |
| Тема 1. | 8 |
| 1.1. Природа и сущность государственной службы | 8 |
| 1.2. Цели, задачи и функции государственной службы | 10 |
| 1.3. Принципы государственной службы | 13 |
| Тема 2. | 16 |
| 2.1. Становление и развитие государственного управления и государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве | 16 |
| 2.2. Государственная (статская) служба Российской империи XVIII – начало XX вв | 18 |
| 2.3. Развитие государственного управления и государственной службы в советский период (1917 – 1991 гг.) | 20 |
| 2.4. Государственная служба в постсоветской России | 21 |
| Тема 3. | 24 |
| 3.1. Система государственной службы Российской Федерации | 24 |
| 3.2. Военная служба Российской Федерации | 26 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 28 |

Т. В. Халилова

Государственная и муниципальная служба

ВВЕДЕНИЕ

Реформы как политической, так и экономической системы базируются на конституционном принципе разделения властей, осуществлении федеративного устройства и местного самоуправления. Осуществляемые в России реформы требуют научного подхода к государственному и муниципальному управлению, который должен обосновываться объективными законами и принципами управления.

Главная функция как государственной, так и муниципальной службы – служить обществу (ради этого она и создается), обеспечивать устойчивую связь государства и общества, государства и его граждан, на практике реализовывать демократические принципы, расширять условия для создания гражданского общества, мотивировать развитие его самоуправленческой деятельности средствами профессиональной управленческой работы, максимально делегировать функции управления общественным институтам, гражданам, – словом, развивать и поддерживать их свободную жизнедеятельность на основе не только права, но и тех духовно-нравственных принципов, ценностей, которые являются определяющими для народного самосознания. Поэтому служба в органах государственного и муниципального управления не только социально-правовой институт общества, но и его интеллектуальный центр, призванный управленческими средствами подвигать общество на практическое осуществление его целей: социальная справедливость и достойная жизнь своих членов, развитие демократических институтов, формирование высокой духовности каждого своего члена, развитие науки, культуры, образования.

Ключевым в исполнении государственной гражданской должности и муниципальной должности является не только высокий профессионализм служащего, но его личностные качества, гражданская позиция, высокая нравственность и умение служить своему Отечеству. Организация государственной и муниципальной службы означает её формирование для деятельности и включает большой круг вопросов: установление должностных наименований и определение полномочий по каждой должности, выработка правил поступления на государственную и муниципальную службу, подготовка кадров и повышение их квалификации, правила продвижения по службе, применения мер поощрения и мер дисциплинарной и иной ответственности, правила прохождения службы и прекращения служебных отношений и некоторые другие правила.

Таким образом, актуальность научно-методического осмысливания становления современной эффективной государственной и муниципальной службы обусловлена целым рядом причин:

1. Эффективность деятельности государства и благополучие общества определяются прежде всего качественным исполнением функций управления во всех ветвях государственной власти, на разных уровнях управления государством, состоянием государственного аппарата, и в первую очередь его кадрового потенциала. Это требует проведения эффективной, основывающейся на необходимой правовой базе кадровой политики, способствующей формированию качественно работающего состава профессиональных чиновников.

2. Государственная и муниципальная служба представляет весьма сложные комплексные социально-политические и организационно-правовые институты, характеризующиеся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей.

3. Необходимо превратить государственную и муниципальную службу в средство формирования правового государства, обеспечивающее необходимые условия его взаимодействия с обществом и отдельным гражданином.

В связи с этим большую актуальность приобрела подготовка кадров, специализирующихся по вопросам государственной и муниципальной службы. Вполне естественно, что одной из основных учебных дисциплин для данных специалистов является дисциплина «Государственная и муниципальная служба Российской Федерации».

Объектом изучения дисциплины является государственная и муниципальная служба Российской Федерации, предметом – правовые основы и особенности организации и функционирования государственной и муниципальной службы РФ, правовой статус государственного и муниципального служащего.

Организация учебного процесса по дисциплине направлена на достижение следующей цели: формирование у студентов целостного представления о государственной и муниципальной службе как о социально-правовых институтах и о кадровой политике как о факторе развития государственной и муниципальной службы.

Задачи дисциплины состоят в изучении системы теоретических знаний в области государственной и муниципальной службы; рассмотрении их правовых основ; опыта становления государственной и муниципальной службы в России в сравнении с зарубежными моделями; вопросов управления персоналом государственной и муниципальной службы, включая основные профессиональные требования к персоналу органов государственного управления и местного самоуправления.

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины «Государственная и муниципальная служба»:

1. Общекультурные компетенции:

– стремление работать на благо общества (ОК-1);

– понимание содержания, смысла, основных целей, социальной значимости профессии государственного и муниципального управления, стремление к улучшению этого понимания через использование знаний в своей деятельности (ОК-5);

– способность и готовность к личностному и профессиональному самосовершенствованию, саморазвитию, саморегулированию, самоорганизации, самоконтролю, к расширению границ своих профессионально-практических познаний; умение использовать методы и средства познания, различные формы и методы обучения и самоконтроля, новые образовательные технологии для своего интеллектуального развития и повышения культурного уровня (ОК-13);

– владение навыками самостоятельной, творческой работы (ОК-16).

2. Профессиональные компетенции (ПК):

– умение разрабатывать методические и справочные материалы по вопросам деятельности лиц на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (муниципальной службы), на должностях в государственных и муниципальных организациях и учреждениях, на административных должностях в государственных и муниципальных предприятиях, в научно-исследовательских и образовательных организациях в сфере государственного и муниципального управления, в политических партиях, общественно-политических и некоммерческих организациях (ПК-19);

– умение общаться четко, сжато, убедительно; выбирая подходящие для аудитории стиль и содержание (ПК-30).

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

- Знать:
 - базовые понятия: государственная служба, военная служба РФ, правоохранительная служба РФ, государственная гражданская служба, муниципальная служба, государственный гражданский служащий, муниципальный служащий и др.;
 - основные нормативно-правовые акты, регламентирующие организацию и функционирование государственной и муниципальной службы;
 - сущность государственной и муниципальной службы, их особенности и задачи, их взаимосвязи;
 - историю и тенденции развития государственной и муниципальной службы, правовые основы государственной и муниципальной службы в России;
 - основные цели, функции и принципы организации государственной и муниципальной службы в Российской Федерации;
 - правовое положение государственных и муниципальных служащих, их юридическую ответственность;
- Уметь:
 - анализировать политическую, экономическую, социальную среду, в которой действует государственная и муниципальная служба;
 - работать с нормативно-правовыми актами;
 - разрабатывать проекты нормативно-правовых документов, регламентирующих государственную и муниципальную службу; – использовать накопленный отечественный опыт государственного управления при решении практических задач совершенствования государственной и муниципальной службы;
 - проводить анализ внутренних и внешних факторов функционирования государственной и муниципальной службы, критериев ее эффективности;
 - логически верно, аргументировано и ясно строить устную и письменную речь.
- Владеть:
 - навыками самостоятельного принятия решений по вопросам совершенствования организации государственной и муниципальной службы и кадровой политики;
 - правовой терминологией;
 - навыками применения законодательства при решении практических задач.

І. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тема 1.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Природа и сущность государственной службы.
2. Цели, задачи и функции государственной службы.
3. Принципы государственной службы.

1.1. Природа и сущность государственной службы

Понятие «служба» имеет несколько значений. Это может быть вид общественной деятельности людей; работа, занятия служащего, место его работы; специфическое отношение к делу и т.д. Как правило, под службой понимаются отношения долга, верности, преданности, готовности защитить чей-то интерес. Предназначение службы связано с созданием условий для нормального функционирования общества, обеспечением других видов социальной деятельности. Служба может касаться социально-культурного обслуживания людей, осуществления управленческой деятельности, обеспечения деятельности органов государственной власти и т.д.

Особым видом службы является государственная служба. Историческое место государственной службы неразрывно связано с историческим местом государства и права. Государство не может существовать без специально созданного аппарата, без эффективной системы государственной службы.

В настоящее время нет единой точки зрения на содержание понятия «государственная служба». В широком смысле она представляет собой вид трудовой деятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства. В Законе РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. зафиксирован деятельностный подход, предполагающий, что государственная служба – это «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти»¹. Такой подход позволяет изучить цели и функции государственной службы, технологии сбора и обработки информации, выработки и организации исполнения решений и т.д. Однако его недостаточно для установления сущности государственной службы, и такая формулировка подвергается справедливой критике. Служение государству при таком подходе низводится до служения государственному органу, вследствие чего в стороне остаются проблемы использования государственными службами прерогатив государственной власти, реализации законов государства, а также социальные задачи государственной службы.

В Федеральном законе № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ» дается более широкое определение государственной службы. Под этим понятием пони-

¹ Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 3 августа.

мается «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федерального государственного органа;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации»².

В настоящее время многие ученые рассматривают государственную службу шире – как государственно-правовой и социальный институт. Такое понимание требует комплексного подхода, широкого использования знаний философии, политологии, социологии, экономической теории, макро- и микроэкономики, социального менеджмента, государственного и муниципального управления, корпоративной культуры и др. Только с опорой на такую теоретическую базу можно приступить к освоению практических умений и навыков, конкретных технологий управленческой деятельности, методов анализа и решения конкретных проблем государственных органов власти.

При изучении основ государственной службы следует учитывать и точку зрения, трактующую государственную службу как систему публично-правовых отношений между государством и служащим, основанных на подчинении и имеющих своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную на осуществление государственной задачи. Такой подход позволяет в полной мере учесть управленческие, организационные, экономические, правовые, психологические и многие другие аспекты государственной службы, понять сущность бюрократии как профессионального и социального слоя общества, государственного служащего как гражданина и человека и др.

Профессор Г.В. Атаманчук дает следующее определение государственной службы: «... государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»³. Исполнение государственной должности представляет собой конкретное осуществление общественных отношений, которые государственная власть посредством Конституции, законов, правовых статусов органов закрепила за данной должностью.

Таким образом, государственная служба может быть рассмотрена во многих аспектах, в том числе:

- *в социальном* – как профессиональное осуществление по поручению общества полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях;
- *в политическом* – как деятельность по разработке и реализации государственной политики, регулированию отношений между основными социальными группами и классами общества;

² Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

³ Государственная гражданская служба: учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. С. 69.

– в правовом – как система правовых норм, устанавливающих государственные должности и их функции, регламентирующих процедуру поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, очерчивающих права, обязанности и ответственность государственных служащих и т.д.;

– в организационном – как совокупность организационных норм, способов, процедур, правил, стандартов и традиций упорядочивания, регулирования и координации совместной деятельности государственных служащих, придания взаимодействию компонентов государственной службы согласованности для достижения ее целей;

– в социологическом – как практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов.

1.2. Цели, задачи и функции государственной службы

Вопрос о целях и задачах государственной службы, несмотря на свою важность, носит во многом постановочный характер. Дело в том, что методология целеполагания в управлении вообще и в государственном управлении в частности менее всего разработана. Цели государственной службы можно рассматривать как форму осознания и закрепления государственными органами в соответствующих нормативных правовых актах социально значимых актуальных проблем.

В настоящее время Россия не имеет четко выстроенного «древа целей». Теоретических разработок на этот счет немного, к тому же они нередко противоречат друг другу.

Так, Ю.Н. Стариков считает, что главной целью государственной службы является практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации⁴.

В свою очередь, А.Ф. Ноздрачев выделяет следующие цели государственной службы:

- упорядочение работы государственного аппарата;
- установление требований к функциям и полномочиям по государственным должностям;
- определение компетентности и профессиональной подготовленности государственных служащих;
- регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата;
- формирование условий обеспечения государственных служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной службы⁵.

Нетрудно заметить, что в последнем подходе к определению целей государственной службы государственные чиновники замыкаются в основном на аппаратные потребности, а потребности и интересы людей выступают на втором плане.

Цели государственной службы можно классифицировать:

- 1) *по степени общественной важности*: стратегические, связанные с качеством жизни общества, его сохранением или преобразованием; тактические, определяющие конкретные действия во времени и пространстве по достижению стратегических целей;
- 2) *по результатам*: конечные; промежуточные;
- 3) *по времени*: долгосрочные; среднесрочные; краткосрочные;

⁴ Государственная гражданская служба: учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. С. 72.

⁵ Государственная гражданская служба: учебник / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. центр «МарТ», 2005. С. 73.

4) *по сферам общественной жизни*: экономические; политические; социальные; духовные.

Выясняя задачи государственной службы, необходимо учитывать, что государственные служащие активно участвуют в разработке проектов законов, программ, выражающих внутреннюю и внешнюю политику страны, предложений об изменениях в структуре государственных органов, текущих решений органов государственной власти, в предоставлении государственных услуг. Поэтому среди основных задач государственной службы можно выделить следующие:

- обеспечение конституционного строя;
- выработка стратегии экономического, социального, политического развития страны;
- подбор кадров, способных реализовать стратегию развития страны;
- создание организационных структур государственной власти;
- принятие решений по важным оперативным вопросам жизни страны;
- защита прав, свобод и законных интересов граждан, создание условий для развития человеческой личности;
- создание необходимых условий для реализации функций государственных органов.

На взгляд В.Д. Граждана, в системе государственного управления государственная служба предназначена для выполнения двуединой задачи. Во-первых, это оказание административной (аппаратной) поддержки политическому руководству страны; во-вторых, изучение проблем управления и интересов всех слоев населения, в чем так нуждаются государственные органы⁶.

Таким образом, каждый вид государственной службы выполняет свои установленные в нормативных правовых актах задачи.

Понятие «функции государственной службы» и их виды в нормативных правовых актах пока не определены, что является одним из пробелов правового регулирования данного института. В научной и учебной литературе вопрос о функциях государственной службы носит преимущественно постановочный характер. Одни авторы под функциями государственной службы понимают самостоятельные и относительно обособленные виды государственно-служебных действий, другие рассматривают функции государственной службы как организацию практической реализации правовых норм.

Под функциями государственной службы можно понимать основные направления воздействия государственных служащих на общественные отношения для достижения целей и задач государства. Можно также утверждать, что функции государственной службы в целом совпадают с функциями органов государственной власти и государственного управления. Последнее утверждение основано на том, что государственная служба согласно действующему законодательству призвана обеспечивать полномочия органов государственной власти.

Выполняемые государственными служащими функции делятся на социально-политические (общие) и специально-юридические. К общим функциям государственной службы можно отнести:

1) *Управление общественными делами*. Управление есть функция организованных систем. В этой связи государственную службу можно рассматривать как организационный институт.

2) *Целеполагание*. Одна из основных (первая) функций управления. Ее предназначение состоит в том, чтобы определить параметры оптимального функционирования общества или модель его будущего развития.

3) *Прогнозирование и моделирование развития общества и государственных органов*. В основе данной функции лежит анализ тенденций общественного развития. Она связана с пред-

⁶ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие. М.: Юркнига, 2005. С. 48.

видением изменений в обществе и органах государственной власти, обусловленных какими-либо событиями или целенаправленными действиями. Доброкачественные прогнозы в мире стоят чрезвычайно дорого. Их квалифицированное использование позволяет хорошо подготовиться к наиболее вероятным изменениям. В то же время необходимо обратить внимание на то, что в российском обществе и на государственной службе глубоко укоренилось непонимание и неприятие культуры прогнозирования политических и социально-экономических явлений.

4) *Информационное обеспечение деятельности государственных органов, жизни общества*, т. е. сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной деятельности.

5) *Планирование*. Это принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. В ходе планирования определяются направления, пропорции, темпы, количественные и качественные показатели развития тех или иных процессов в обществе и государственных органах.

6) *Организация*. Предполагает создание и упорядочивание структуры и штатов государственной службы, процессов государственного управления в целях устойчивого и динамичного развития общества и государственных органов. Ее смысловое предназначение состоит в организации жизни граждан. Как известно, государственные служащие прямо или косвенно обеспечивают процесс социальной организации человека.

7) *Контроль*. Установление соответствия или несоответствия показателей развития общества и государственной службы внутренним или внешним стандартам и уровню, задаваемому планами и программами.

8) *Учет*. Фиксирование в количественных показателях процессов, протекающих в обществе и на государственной службе.

9) *Координация*. Согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государства.

В последние годы государственная служба все чаще рассматривается как производитель государственных социальных услуг. Речь идет об образовании, здравоохранении, безопасности и т.д. Поэтому можно говорить о такой функции государственной службы, как производство государственных услуг.

Кроме того, государственная служба выполняет воспитательную функцию. Она причастна к формированию в общественном сознании уважительного отношения к человеческой личности, институтам государства и права.

Для динамичного развития общества большое значение имеет регулятивная функция государственной службы. Государственные служащие играют активную роль в регулировании отношений между социальными группами в экономической, политической, социальной и идеологической сферах жизни общества. В этих целях устанавливаются правила, нормативы, задается направленность действий граждан и государственных служащих, это проявляется при разработке различных программ, законопроектов, принятии политических решений.

К специально-юридическим функциям государственной службы относятся: правотворческая, правоприменительная, правоохранительная.

Правотворческая функция. Государственные служащие принимают активное участие в разработке проектов нормативных правовых актов, их экспертизе, аналитической и справочной работе правотворческого процесса.

Правоприменительная функция. Государственные чиновники претворяют в жизнь нормы конституций, законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Правоохранительная функция. Государственные служащие защищают установленные нормы права от нарушений субъектами правоотношений. В этих целях используются органы контроля и надзора, методы принуждения.

Конкретные функции структур государственной службы и государственных служащих устанавливаются положениями о структурных подразделениях аппарата органов государственной власти и должностными инструкциями. Функции государственной службы осуществляются с помощью правовых, экономических, организационнораспорядительных, социально-психологических методов.

1.3. Принципы государственной службы

В принципах государственной службы закрепляются требования общества, других субъектов управления государственной службой к государственной службе и государственным служащим. В них реализуются представления законодателя о правовом, социальном, федеративном, демократическом характере Российского государства. Все федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить в жизнь эти принципы, а государственные служащие, в свою очередь, обязаны руководствоваться ими в своей работе.

Принципы государственной службы регулируют следующий круг правоотношений: между государственным служащим и государством, между государственным служащим и гражданами, между лицами, органами и организациями государственной службы разных уровней и видов.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы закреплены в Конституции РФ и ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Таким образом, принципы государственной службы подразделяются на конституционные принципы, закрепленные непосредственно в Конституции РФ, и организационно-функциональные принципы, сформулированные в законодательстве о государственной службе.

К конституционным принципам государственной службы относятся:

- принцип федерализма;
- принцип законности;
- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- принцип равного доступа к государственной службе.

Принцип федерализма обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Принцип федерализма означает, что государственная служба представляет собой систему должностей, учреждаемых в единой системе государственных органов. Федерализм применительно к государственной службе имеет несколько аспектов: нормативный, организационный, функциональный, финансовый.

Нормативный аспект – конституционное и законодательное разграничение компетенции в области государственной службы между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Организационный аспект – соблюдение принципа федерализма при построении государственной службы, разделение государственной службы на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ.

Функциональный аспект – самостоятельность каждого уровня федеративной системы при решении кадровых вопросов и других вопросов функционирования государственной службы.

Финансовый аспект – соблюдение принципа федерализма при ресурсном обеспечении государственной службы за счет бюджета соответствующего уровня (федерального или регионального).

Принцип законности означает необходимость соответствия Конституции РФ и федеральному закону подзаконных нормативных актов и индивидуальных правовых актов в сфере госу-

дарственной службы. Все коллизии и противоречия разрешаются в пользу Конституции РФ и федерального закона.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина означает их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. При функционировании института государственной службы права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и область применения законов. Недопустима дискриминация граждан со стороны государственных служащих и самих государственных служащих по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе означает, что каждый гражданин РФ должен без какой бы то ни было дискриминации и без неоправданных ограничений допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Равный доступ граждан к государственной службе осуществляется в соответствии с установленными применительно к должностям государственной службы квалификационными требованиями.

Организационно-функциональные принципы государственной службы включают следующие принципы:

- принцип единства правовых и организационных основ государственной службы;
- принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы;
- принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю;
- принцип профессионализма и компетентности государственных служащих;
- принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы. Взаимосвязь этих двух видов публичной службы обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям гражданской и муниципальной службы, единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы, единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских 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 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.

Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю означает объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. По своей сути принцип открытости государственной службы предполагает обеспечение участия граждан в государственном управлении через создание возможностей для получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих, осуществления общественного контроля за организацией и функционированием государственной службы. Данный принцип немислим без гарантий защиты граждан, критикующих деятельность государственных служащих, и без обеспечения средствами массовой информации возможностей для освещения вопросов организации и функционирования государственной службы.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих предполагает:

- профессионализм государственных служащих, т.е. исполнение ими своей должности в качестве основного занятия;

- компетентность, т.е. знание порученной службы, опыт работы;
- квалифицированность, т.е. соответствие государственного служащего замещаемой им должности по уровню образования, стажу, знаниям и навыкам работы;
- ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения и надлежащее исполнение служебных обязанностей.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Государственные служащие находятся под защитой государства. Защита государственных служащих гарантируется от неправомерного вмешательства как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны физических и юридических лиц. В развитие этого принципа законодательство предусматривает право обжалования неправомерных действий, механизм разрешения индивидуальных служебных споров, право государственных служащих на создание профсоюзов, а также внепартийность государственной службы и отделение религиозных объединений от государства.

В научных источниках называется и ряд других принципов, таких как: служение государству и обществу, субординация и единоначалие, стабильность и обновление кадров государственной службы, эффективность государственной службы и др. Однако, не будучи зафиксированными в тексте законов, они не имеют статуса принципов правового регулирования отношений государственной службы, а являются элементами научного правосознания либо принципами морали.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что понимается под государственной службой и каково ее содержание?
2. Каково место и роль государственной службы в системе государственного управления?
3. Каковы цели, задачи и функции государственной службы?

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Изд-во юрид. лит., 1993. – 64 с.
2. Федеральный закон от 31 июня 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 3 августа.
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
5. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.
6. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.
7. Демин А.А. Государственная служба / А.А. Демин. – М.: ООО «Книгодел», 2007. – 128 с.

Тема 2.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИИ В ИСТОРИКО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ

1. Становление и развитие государственного управления и государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве.
2. Государственная (статская) служба Российской империи XVIII – начала XX вв.
3. Развитие государственного управления и государственной службы в советский период (1917 – 1991 гг.).
4. Государственная служба в постсоветской России.

Проблемы развития отечественной системы государственной службы следует рассматривать с учетом исторического опыта становления российской государственности. Раскрыть подробно историю создания государственной службы в России в рамках отведенного объема весьма затруднительно. Поэтому мы обозначим лишь основные этапы истории и соответствующие им особенности развития государственного управления и государственной службы, основные структурные изменения органов власти.

В истории отечественной государственной службы можно выделить четыре крупных этапа:

1. XV – XVII вв. – становление государственной службы; складывание и развитие приказной системы.
2. XVIII – начало XX вв. – кардинальное изменение принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах, движение от должности к чину как к устойчивой социальной характеристике государственного служащего.
3. Советский период (1917 – 1991 гг.).
4. Современная российская государственная служба.

2.1. Становление и развитие государственного управления и государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве

Государственная служба России начала складываться по мере становления самой государственности. В Киевской Руси закладывались основы государственного управления и государственной службы, которые первоначально были нераздельны с военной организацией и строились на принципах вассалитета. Вассальные отношения были отношениями двух юридически значимых сторон, каждая из которых связана взаимными правами и обязанностями. Великий князь в решении вопросов государственного управления опирался на дружину, вся территория находилась под контролем дружинной администрации. В XI – XII вв. многие дружинники становились слугами при дворе и княжеском хозяйстве (тиуны), а также сборщиками налогов (вирники), писцами. Таким образом, древние истоки слов «служба», «служилые люди» – собирательное название лиц, находящихся в услужении у своего князя. В XII – XIII вв. произошел переход от «военной демократии» к княжеской, дворцово-вотчинной системе управления. В состав княжеской и вотчинной администрации («княжеский двор») входили военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие служилые должностные лица (воеводы, наместники, посадники и др.). Высшие, наиболее значимые должности занимали бояре, остальные должности – дворяне (люди княжеского двора).

Подлинное выделение управленческой деятельности в важную самостоятельную профессиональную сферу произошло в XV – XVII вв. со становлением централизованного русского

государства и формированием самодержавия. Общественная система в период Московского государства была создана уже не на принципах вассалитета, а на принципах подданства.

С образованием в XIV в. единого русского государства с сильной монархической властью государственная служба в России рассматривалась не иначе, как «государева служба». Великий князь, а позднее царь или «государь всея Руси» считался наместником Бога на земле. Русские монархи опирались на базисное положение библейского Нового завета, что «нет власти не от Бога», и «противящийся власти противится Богу». Отсюда любое несогласие с царем квалифицировалось как нарушение указаний самого Бога. Поэтому полное подчинение государю являлось нормой поведения государственных служащих, и государственная служба обособленно называлась «государевой службой», поскольку чиновники государственных органов служили прежде всего государю. В XVI – XVII вв. государственных служащих называли «государственными служилыми людьми».

Превращение службы в повинность, отбываемую в пользу государя и государства, предполагало полное подчинение «служилых людей» государю. Уже в княжение Ивана III (1462 – 1505 гг.) служитель даже высокого ранга в обращении к великому князю называл себя его «холопом» и подписывался унижительным именем. Формирование государственного аппарата осуществлялось по принципу местничества, основанному на критериях знатности происхождения. Принцип местничества создавал условия для превращения боярства в замкнутую корпорацию, ставящую сословные интересы выше государственных, это снижало уровень профессионализма управления.

Основой новой государственности стала система наместных отношений, когда категория служивых людей (дворян) получала за свою службу, как военную, так и гражданскую, земельный надел на прокорм. Надел давался на срок службы. К XV в. происходит сокращение феодальных привилегий и иммунитетов. Складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу: окольничий, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков. Развивается система приказов как центральных органов с жестким подчинением по вертикали и строгим руководством инструкциям и предположениям по горизонтали. На местах при воеводах также создаются специальные аппараты управления.

Окончательный переход к приказной системе государственного управления связан с административной реформой Ивана IV, которая приходится на вторую половину XVI в. Ее результатом стало создание почти 20 функциональных и территориальных приказов. Порядок несения, например, воинской службы всеми землевладельцами (как боярами, так и дворянами) определялся «Уложением о службе», принятым в 1555 – 1556 гг. На протяжении XVI – XVII вв. существовало около 100 таких приказов. Однако все они действовали разновременно. Постоянно функционировали обычно лишь 40 – 60 приказов, остальные возникали и прекращали свою деятельность по мере надобности.

Работа и поведение приказных служащих должны были соответствовать требованиям присяги, приносимой ими при вступлении на должность. В первой ее части принимаемый давал обещание на верность царствующему дому, во второй – обязывался не нарушать конкретных требований, предъявляемых к данной должности: сохранять секреты, беречь имущество и казну, не подделывать документов, не брать взяток («посулов и поминков ни у кого ни от чего не иметь»), быть внимательным к людям («челобитчиков не волочить») и т.д.

Все приказные люди, вне зависимости от их происхождения, были включены в структуру служилого сословия российского общества, пользовались соответствующими правами и привилегиями. Вместе с тем для них сохранялось двойственное понимание их службы. С одной стороны, по общей присяге они были обязаны нести службу царю, в основном военную, с другой – специальными приписями их служба определялась как работа в государственных органах и учреждениях.

Таким образом, обязанности приказных служащих разделились к середине XVII в. на «государеву службу», которая представлялась почетной и проходила в полках и посольствах, и «приказную работу», т.е. текущую деятельность в приказах и приказных избах. Она рассматривалась как непочетная, с оттенком подневольности. Именно вокруг приказной работы и складывалась гражданская служба как отрасль государственной службы.

2.2. Государственная (статская) служба Российской империи XVIII – начало XX вв

Следующим этапом в развитии российской государственной (гражданской) службы было время царствования Петра I. Законодательно существование чиновничества как особой группы населения и его правовое положение были оформлены в первой четверти XVIII в. Петр I в процессе реформирования государственного управления предпринял попытку монополизировать источники существования чиновников, чтобы поставить их в большую зависимость от государства и царя. Для этого был установлен фиксированный размер оклада в соответствии с занимаемой должностью. Кормление от дел вне системы государственного обеспечения и контроля было объявлено преступлением, взимание с населения поборов приравнено к взятке и сурово каралось по закону. В связи с притоком в органы государственного и местного управления, в армию и флот основной массы дворян, которые претендовали на различные должности, возникла острая необходимость установления иерархии служилых чинов. Это обстоятельство потребовало разработки и принятия 24 января 1722 г. определенного порядка прохождения службы. Закон под названием «Табель о рангах» устанавливал три вида государственной службы – военную, гражданскую и придворную.

На основании этого закона была введена единая система чинов, их ранжирование в каждом виде службы, распределение по 14 классам, старшинство в рамках одного рода служащих. В общей сложности в 14 классов «Табели о рангах» было включено 262 должности. Они подразделялись на три параллельных ряда чинов. Из них военных было 126 (48 %), гражданских – 94 (36 %), придворных – 42 (16 %) ⁷. Особенно важно, что «Табелью о рангах» водилась не иерархия чинов, а иерархия должностей. Именно должность служила в качестве основания для производства в соответствующий чин. В соответствии с «Табелью о рангах» обладавший чином служащий гражданского ведомства стал именоваться чиновником. Закон определял порядок приема на службу и ее прохождение от низших чинов к высшим. Основой служебного продвижения стали личные заслуги, способности, знания, опыт, профессиональная пригодность. Прежнему порядку замещения должностей по признаку знатности происхождения был нанесен тяжелый удар, но рецидивы этого традиционного порядка имели место и в послепетровское время.

Государственные служащие подразделялись на две основные группы. Первую группу составляли табельные чиновники четырнадцати классов. Вторая группа объединяла государственных служащих, не включенных в список должностей «Табели о рангах». Эта группа состояла из низших служащих, не вошедших в сетку 14 классов. Для них вводился институт «канцелярских служителей» как начальная ступень государственной гражданской службы. Благодаря «Табели о рангах» государь-реформатор создал мощный механизм регулирования государственной службы – это был инструмент формирования кадров.

В июне 1719 г. Петром I, в частности, был принят специальный Указ «О присяге на верность службы», который предписывал привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей». Все поданные государства пре-

⁷ Архипова Т.Г., Сенин М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. – М.: Высшая школа, 1999.

дупреждались, что уклонение от военной или гражданской службы влекло за собой строгие наказания, в том числе «шельмование в публичном месте», реквизиции вотчин и поместий, перевод из высших чинов в низшие, полное исключение со службы – «натуральную или политическую смерть»⁸.

Итогом петровских административных реформ стало четкое разграничение функций между отраслями управленческой деятельности. Эти реформы завершили процесс выделения гражданской службы в специальную отрасль государственного управления, ее обособление от военной и придворной деятельности.

Прохождение государственной службы было поставлено на правовую основу. «Табель о рангах» имела дворянскую направленность. Она отвечала интересам в первую очередь дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору. «Генеральный регламент», «Табель о рангах», более поздние уставы о гражданской службе предоставляли дворянам льготные права для получения тех или иных должностей в государственных учреждениях. Однако комплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Возникла необходимость подпитывать его способными выходцами из других сословий. Это вынуждало правительство открывать двери административных учреждений лицам недворянского происхождения. Кроме дворян, на классные должности разрешалось принимать не имевших чина канцелярских служащих, художников, купцов первой гильдии. По признаку происхождения запрещалось принимать на гражданскую службу купцов второй и третьей гильдии и их детей, крестьян-вольноотпущенников и их детей, мещан и вообще лиц податных сословий, военнотружущих-отставников из числа недворян и нижних чинов, иностранных поданных, кроме ученых и тех, кто занимал учебные должности.

Привлечению недворян в административные органы способствовало уставное положение, согласно которому за получение первого классного чина 14 класса жаловалось личное дворянство, а 8 класс иерархии гражданским служащим предоставлял права потомственного дворянства, со всеми сословными привилегиями. Правда, для достижения этой привлекательной цели лицам недворянского происхождения приходилось преодолевать многочисленные барьеры. Для получения 8 класса, в частности, сроки его выслуги в 9 классе у чиновников из других сословий были в 4 раза продолжительнее, чем у служащих-дворян. Причем получение статуса личного и потомственного дворянина все более усложнялось. В 1856 г. личное дворянство стало жаловаться только с получением чина 9 класса, т.е. чина титулярного советника. Законодательными актами 1856 г. права потомственного дворянина давал уже 5 класс, а позднее – даже 4 класс иерархии чинов⁹.

Прием на административные должности связывался с определенным возрастом. Начало действительной службы допускалось с 16 лет. Преимущественным правом занятия должностей в государственных учреждениях пользовались мужчины. Лица женского пола допускались к службе в учебном, финансовом, почтово-телеграфном и ряде других ведомств, но только на некласных должностях.

Во второй половине XVIII в. при Екатерине II система, заложенная Петром I, продолжает совершенствоваться. Проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими актами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и подобный указ самой Екатерины II о дворянских вольностях. Ими дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы. Таким образом, после Петра I идет постепенное ослабление, а затем отмена обязательности государственной службы для основного служивого сословия – дворянства, она стала их привилегией.

⁸ Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. С. 57.

⁹ Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. С. 60.

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX в. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля России – Михаила Михайловича Сперанского. В 1809 г. он подготовил Указ об обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливался образовательный ценз, предполагающий обязательное высшее университетское образование для замещения ряда должностей. И хотя этот указ под давлением бюрократии был отменен, тем не менее он вводил новые принципы государственной службы, которые позже нашли применение. В 1832 г. был принят «Устав о службе гражданской», в 1834 г. – «Правила о порядке производства в чины гражданской службы», в 1845 г. были введены изменения в «Табель о рангах»¹⁰. В течение XIX в. утвердился ряд положений, характеризующих государственную службу. Это запрет родственных связей по службе, ведение определенного образа жизни, который не должен подрывать авторитет и достоинство государственной власти, запрет определенных занятий, содержание в зависимости от чина и должности, включающее жалование, столовые и квартирные деньги, право на пособие и пенсию при выходе в отставку. Гарантировалась усиленная уголовная охрана от преступлений при исполнении чиновником своих обязанностей, устанавливался особый порядок предания суду самих государственных чиновников. Государственные служащие империи имели установленную форменную одежду, за каждым велся обязательный послужной (формулярный список), увольнение производилось по прошению.

Таким образом, к началу XX в. Россия имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как типовую. Следует также отметить, что в ходе многочисленных реформ сложилась общероссийская система управления государственной службой во главе с единым координирующим и распорядительным органом – Комитетом о службе чинов гражданского ведомства, подчинявшимся первому лицу государства – императору.

Вместе с тем не следует идеализировать опыт организации государственной гражданской службы в дореволюционной России. В практике ее деятельности следует выделить и негативные стороны: абсолютизация централизма, монополия чиновничества на осуществление властных полномочий, отсутствие подотчетности и подконтрольности государственных служащих представительным органам власти, явления злоупотребления властью, сословная замкнутость и корпоративное сознание и др.

2.3. Развитие государственного управления и государственной службы в советский период (1917 – 1991 гг.)

В советскую эпоху в сфере управления деятельностью государственного аппарата страны произошли кардинальные изменения, связанные прежде всего с насильственным изменением государственного строя, т.е. с Октябрьской революцией 1917 г.

Государственная служба дореволюционной России была ликвидирована декретом ВЦИК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 11 ноября 1917 г. В соответствии с этим декретом упразднялись все сословия и сословные деления граждан, их организации и учреждения, сословные привилегии ограничения, все гражданские чины, всякие звания, титулы и наименования гражданских чинов; все соответствующие статьи действующих законов.

Большевики, придя к власти, сумели в довольно короткий срок создать дееспособную систему государственного управления. В Советском Союзе постепенно утвердился институт государственной службы, хотя официально термина «государственная служба» не существовало. Государственный аппарат находился под неослабленным контролем партийно-советской

¹⁰ Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII – XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин, А.С. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. С. 80 с.

номенклатуры в лице правящей политической элиты в Политбюро и ЦК ВКП(б) – КПСС и ее «наместников» (первых секретарей ЦК республик, обкомов) на местах. При этом в условиях партийного диктата использовалась «трудовая модель» функционирования государственного аппарата, при которой отношения государственной службы сводились к обычному трудовому найму и регулировались различными правовыми актами не административно-служебного, а трудового права.

Строительство государственного аппарата, подбор и расстановка кадров советских учреждений стали исключительной прерогативой партии. С середины 1920-х годов центральным органом управления советской государственной службой стал Учетно-распределительный отдел ЦК ВКП(б). С этого момента и до отстранения КПСС от государственной власти реальными органами управления советским государственным аппаратом были организационные отделы комитетов партии – от райкома до Центрального Комитета. Именно они на подведомственной территории занимались отбором, подготовкой, расстановкой руководящих административных, хозяйственных и других кадров.

Однако следует отметить, что в советском опыте организации государственной службы наряду с очевидными недостатками и слабостями содержалось и немало рациональных элементов, к которым следует присмотреться. Это целенаправленность, организованность, централизм, первоначальный демократизм. Отрицательные черты советского опыта: отрицание государственной службы как правового института, слабость и неразработанность нормативно-правовой базы деятельности государственного аппарата (при советской власти так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД; служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами: декретом СНК РСФСР в 1922 г. были приняты «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях», в 1967 г. Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов, гипертрофия классового подхода и государственной идеологии, полная закрытость государственной службы. Принцип равного доступа к государственной службе был изъят из практики.

2.4. Государственная служба в постсоветской России

Государственная служба как самостоятельный публично-правовой институт была восстановлена после 1991 г. принятием Положения о федеральной государственной службе Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г.).

Новый этап в развитии российской государственной службы характеризовался отказом от советской партийно-номенклатурной системы, созданием новых кадровых служб и учебно-научных учреждений. Были созданы: Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (Росглавкадры), РАГС – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, появились первые институты и факультеты университетов, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление». Была заложена нормативная правовая база государственной службы Российской Федерации.

В июле 1995 года принят Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». В том же 1995 году Указом Президента Российской Федерации был утвержден Реестр федеральных государственных должностей Российской Федерации. Одновременно принимались законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие государственную службу субъектов Российской Федерации.

Принятый 31 июля 1995 года Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее – закон об основах государственной службы) установил правовые основы организации государственной службы и основы правового положения россий-

ских государственных служащих¹¹. В указанном законе впервые были юридически закреплены определения понятий государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, определены принципы государственной службы. Законом был установлен правовой статус государственных служащих, ограничения, связанные с поступлением на государственную службу, правовые гарантии, ответственность государственных служащих, порядок прохождения гражданами государственной службы. По своему функциональному назначению закон об основах государственной службы должен был стать основным и базовым законодательным актом, определяющим правовой статус государственных служащих и распространяющимся на всех государственных служащих независимо от вида государственной службы. Закон об основах государственной службы действовал почти десятилетие, до 1 февраля 2005 г., до вступления в действие Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В 1997 – 1999 гг. происходит разработка и принятие нормативных правовых актов, касающихся денежного содержания федеральных государственных служащих, дополнительных мер по подготовке государственных служащих, определения периодов работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающий право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения мер по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения на государственные должности федеральной государственной службы, порядка ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения на государственные должности федеральной государственной службы. Однако, несмотря на принятые меры в области построения государственности, создания новой системы государственного управления и новой системы государственной службы России, к концу 90-х гг. XX века обнаружилась их малоэффективность по ряду направлений функционирования, слабость российской государственности, нерешенность ключевых для российского общества задач в области экономики и социальной сферы, негативные тенденции в деятельности государственной и муниципальной службы.

На повестке дня остро встал вопрос о необходимости проведения как административной реформы, так и реформы государственной службы. В целях реформирования государственной службы 15 августа 2001 года была принята Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, а 19 ноября 2002 года Президент РФ своим указом № 1336 утвердил федеральную целевую программу «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)», реализация которой осуществлялась в 2003 – 2005 годы. Позже срок действия программы был продлен до 2007 года.

В целях реализации положений концепции и программы реформирования государственной службы в 2003 и 2004 годах были приняты федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые заложили основы становления государственной гражданской службы как института профессиональной деятельности. В ходе их подготовки был учтен опыт зарубежных государств по созданию системы государственной службы. Таким образом, в ходе реформирования государственной службы Российской Федерации укрепляются тенденции открытости государственной службы, доступности ее для граждан, стабильности в интересах общества, деятельности только в рамках демократических законов.

Подводя итоги, следует отметить, что институт государственной службы в силу своей необходимости в делах управления делами государства возник примерно одновременно с госу-

¹¹ Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 3 августа.

дарством и его потребностью управления общественными делами. В разные исторические эпохи данный институт видоизменялся и эволюционировал в зависимости от значения, которое ему придавали, и целей, которые ставились перед ним.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что собой представляла «государева служба» и в чем ее отличие от государственной службы?
2. Как зародились и развивались государственное управление и государственная служба в Киевской Руси и в Московском государстве?
3. Каковы основные вехи становления и развития государственной службы в императорской России?
4. Выделите положительные и отрицательные черты советской государственной службы.
5. Охарактеризуйте этапы реформирования государственной службы в постсоветской России.
6. Сформулируйте и обоснуйте в форме эссе свои соображения по поводу исторической специфики государственной службы в России и о факторах, влияющих на ее развитие

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – 3 августа.
2. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе „Реформирование государственной службы Российской Федерации“» // Российская газета. – 2002. – 23 ноября.
3. Архипова Т.Г. История государственной службы в России. XVIII-XX вв. / Т.Г. Архипова, М.Ф. Сенин. – М.: Высшая школа, 1999. – 265 с.
4. Государственная гражданская служба: учебник. – 2-е изд. доп. и перераб. / под ред. В.Г. Игнатова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2005. – 512 с.
5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие / В.Д. Граждан. – М.: Юркнига, 2005. – 280 с.
6. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1995. – 243 с.

Тема 3.

ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Система государственной службы Российской Федерации.
2. Военная служба Российской Федерации.
3. Правоохранительная служба Российской Федерации.
4. Государственная гражданская служба Российской Федерации.

3.1. Система государственной службы Российской Федерации

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Под видом государственной службы понимается ее специализация, которая зависит от уровня и функций соответствующих государственных органов.

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» закреплено, что система государственной службы включает в себя:

- 1) государственную гражданскую службу;
- 2) военную службу;
- 3) правоохранительную службу¹².

Этим же законом было установлено разделение государственной гражданской службы РФ с учетом принципа федеративного устройства государства на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации¹³.

Таким образом, налицо три вида федеральной государственной службы (военная, правоохранительная и федеральная государственная гражданская) и один вид государственной службы субъектов Российской Федерации (государственная гражданская служба субъекта РФ).

Как следует из Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ (ст. 4)¹⁴.

Ст. 5 Закона определяет понятия: государственная гражданская служба, федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации¹⁵.

¹² Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации¹⁶.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации¹⁷.

Закон выделяет также военную и правоохранительную службы. Под военной службой понимается вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Под правоохранительной службой понимается вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины¹⁸.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы, военной службы и правоохранительной службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации. Таким образом, каждый вид государственной службы имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом.

Наряду с нормативно-правовой классификацией видов и должностей государственной службы, установленной Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в научных и методических целях, а также для конкретизации отдельных видовых признаков используются и иные классификации. В качестве одного из критериев классификации видов государственной службы может быть использован принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Отсюда вытекает подразделение государственной службы на службу в органах законодательной, исполнительной и судебной власти.

На основании критерия, связанного с организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти, федеральная государственная служба может классифицироваться на следующие подвиды: служба в федеральном министерстве и его территориальных органах, федеральной службе, федеральном агентстве и иных федеральных органах исполнительной власти. Причем следует отметить, что здесь могут встречаться в зависимости от юридического статуса того или иного федерального органа исполнительной власти как государственная гражданская служба (например, в системе Министерства образования и науки РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ), так и военная служба (в системе

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

Министерства обороны РФ, Федеральной службы безопасности, во внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ) и правоохранительная (в системе Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков).

Таким образом, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепил новую систему государственной службы России, состоящую из двух уровней – федерального и уровня субъекта федерации (регионального).

3.2. Военная служба Российской Федерации

Военная служба Российской Федерации – вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства¹⁹. Функции по обеспечению обороны и безопасности являются одними из важнейших государственных функций. Под обороной понимается система политических, экономических, военных, специальных, правовых мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от реальных угроз. Организация военной службы – это комплекс мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в целях реализации гражданами воинской обязанности, предусмотренной ст. 59 Конституции. Воинская обязанность граждан предусматривает: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу и прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Прохождение военной службы осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», другими федеральными законами, Положением о порядке прохождения военной службы, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области военной службы и статуса военнослужащих, а также с международными договорами Российской Федерации в указанной области. Прохождение военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с федеральным законом, другими федеральными законами и положением определяется служебно-правовое положение военнослужащих.

Прохождение военной службы осуществляется:

- а) солдатами, матросами, сержантами, старшинами – по призыву или по контракту;
- б) прапорщиками и мичманами – по контракту;
- в) офицерами – по призыву или по контракту.

Таким образом, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает два порядка прохождения военной службы – по призыву (в обязательном порядке) и по контракту (в добровольном порядке). При этом на граждан РФ распространяются две формы прохождения военной службы (сначала – по призыву, затем – по контракту), а иностранные граждане могут проходить военную службу только по контракту на воинских долж-

¹⁹ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Согласно Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» призыву на военную службу подлежат: а) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе; б) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, окончившие государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленные в запас с присвоением воинского звания офицера²⁰.

На военную службу не призываются граждане, которые в соответствии с законом освобождены от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу, граждане, которым предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, а также граждане, не подлежащие призыву на военную службу. Граждане Российской Федерации, не проходившие военную службу, обучающиеся в военных образовательных учреждениях профессионального образования, до заключения контракта имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Срок военной службы установлен:

а) для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, – 12 месяцев;

б) для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву и окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, – 12 месяцев;

в) для офицеров, проходящих военную службу по призыву, – 12 месяцев;

г) для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, – срок, указанный в контракте.

В срок военной службы не засчитывается:

а) время пребывания военнослужащего в дисциплинарной воинской части;

б) время отбывания ареста осужденным военнослужащим;

в) время отбывания дисциплинарного взыскания в виде ареста; г) время самовольного оставления воинской части или места военной службы продолжительностью свыше 10 суток независимо от причин оставления²¹.

В Вооруженных Силах основную часть личного состава составляют военнослужащие, проходящие военную службу по контракту (далее – военнослужащие-контрактники). Это офицеры, прапорщики, мичманы и другие специалисты, имеющие соответствующую профессиональную подготовку. Поступать в военные учреждения профессионального образования имеют право граждане, не проходившие военную службу – в возрасте от 16 до 22 лет; прошедшие или проходящие военную службу по призыву – в возрасте до 24 лет. Они должны соответствовать требованиям, установленным для граждан, поступающих на военную службу по контракту. Курсанты и слушатели военных образовательных учреждений профессионального образования, не проходившие военную службу и не достигшие 18 лет, приобретают статус военнослужащих-срочников.

²⁰ Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 27 марта.

²¹ Федеральный закон от 20 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 27 марта.

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.