

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ
ТУСУР

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ
СЛУЖБА**

Учебное пособие для бакалавров

ТОМСК - 2016

Государственная и муниципальная служба. Учебное пособие для бакалавров /
Составитель Н.А. Грик. Томск, 2016. – 97 с.

Содержание

Введение.....	3
Глава. 1. Реформирование государственного управления и службы: опыт постсоветских реформ.....	
Глава 2. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе.....	12
2.1. Технологии поиска и отбора кадров.....	14
2.2. Что привлекает и задерживает молодежь на государственной службе.....	22
Глава 3. Понятие и виды государственных служащих.....	30
3.1. Понятие «государственный служащий».....	30
3.2. Виды государственных служащих.....	36
3.3. РАЗРЯДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ.....	40
Глава 4. Правовое положение государственных служащих.....	44
4.1. ПОНЯТИЕ и состав служебных прав.....	44
4.2. Понятие и состав служебных обязанностей	54
Глава 5. Муниципальная служба: основные категории и история развития.....	69
5.1. Понятие, задачи, функции и принципы муниципальной службы в Российской Федерации.....	69
5.2. История становления муниципальной службы в России.....	79
5.3. Должность муниципальной службы: понятие и классификация.....	83
Литература.....	97

Введение

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

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

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

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

— формирование качественно новых отношений и типов взаимодействия между государственными служащими и гражданами;

- создание эффективной, действующей в интересах развития гражданского общества и укрепления государства государственной службы;
- изменения ценностей и культуры государственной службы, ее организационных основ;
- определение места и роли, непосредственных форм участия государственной службы в системе взаимодействия государства и гражданского общества;
- создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, национальных, культурных и других особенностей.

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

Государственная служба в демократическом государстве должна быть целостной, основанной на общих принципах и подходах. Исследование истории развития государственной службы в России, а также зарубежного опыта правового регулирования данной сферы общественных отношений свидетельствует о том, что государственная служба составляет неотъемлемую подсистему демократического правового государства. Государство можно

считать правовым только тогда, когда исполнение законов не зависит от субъективизма, когда от имени государства действуют люди, имеющие профессиональную подготовку и заинтересованные в соблюдении принципа законности.

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

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

Глава. 1. Реформирование государственного управления и службы: опыт постсоветских реформ [1]

Отсутствие реальных, систематических, развернутых, достаточно глубоких и обоюдодоползных контактов чиновников с гражданами столь же негативно сказывается на развитии государственной службы, как и отсутствие жесткого, нормативно оформленного распределения властных полномочий между конкретными службами и уровнями власти. Коллективная безответственность и процветающий бюрократический централизм, принимающий иногда абсурдные формы бюрократического центризма, являются следствием, в том числе, и слабой профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, отсутствия у них надлежащих навыков профессионального поведения в новых, нетрадиционных условиях. Общество заинтересовано в создании системы общественно эффективной власти, в развернутой маркетинговой функции государственной службы и менеджеризации ее организационных структур. Достигнуть этого состояния

развития власти и управления можно, таким образом, только осуществляя одновременно демократизацию и бюрократизацию (по Веберу, но не по Сталину) государственной и муниципальной службы России. Это не прихоть правящей власти, но естественноисторическая необходимость развития посттоталитарного общества.

Очень часто приходится встречать в научной и публицистической литературе далеко не бесспорный вывод: всеильная административная система в России принципиально не изменилась, а лишь мимикрировала, подстраиваясь под новые обстоятельства. Если оценивать происшедшее с позиций желаемого светлого будущего, то этот вывод, безусловно, справедлив. Но если посмотреть на происходящее как бы изнутри него самого, опираясь на понимание зарождающейся и постепенно набирающей силу тенденции развития, то данное умозаключение ничего не прибавляет к нашему пониманию происходящего, и в силу своего дремучего пессимизма и умозрительности оно практически вредно, ибо дезориентирует практикующих политиков.

Следующий вывод является естественным следствием предыдущего: альтернативы демократизации госслужбы, превращения в прозрачную, взаимодействующую с обществом систему, отзывчивую к нуждам граждан, не существует. Если его рассматривать сам по себе — вне времени и пространства, то он, безусловно, справедлив. Под этими словами подпишется и конгрессмен США, и глава любой районной администрации безграничной России. Все дело в том, что прозрачная демократизация номенклатурной власти и обслуживающей ее государственной службы является дорогой в никуда — она неизбежно приведет к торжеству демократической номенклатуры и историческому тупику. Альтернатива такой демократизации есть — государственная служба России нуждается как в глубокой и всесторонней демократизации, так и в столь же сущностной и всемерной бюрократизации. Вот этому пути действительно альтернативы нет.

Мы хотели бы в связи с обсуждением этого вопроса предостеречь как теоретизирующих политиков, так и практикующих аналитиков против поспешных, догоняющих и опережающих выводов, которые отражают не столько нынешнюю ситуацию, сколько желаемое будущее. Дело в том, что и демократизация, и бюрократизация государственной службы инициированы в значительной степени действующей властью, а не нарастанием, скажем, неких демократических тенденций развития общества. Власть борется за место под солнцем. Она крайне озабочена проблемами своего выживания и расширенного воспроизводства. Она готова идти на многое в целях самосохранения. Не ее заслуга, но ее беда в том, что в итоге, пройдя горнило бюрократизации и демократизации, ныне всесильная номенклатурная власть неизбежно должна будет уступить место иным формам управления общественными процессами, в том числе и властным. Может случиться так, что беда власти окажется благом для общества.

Демократизация государственной службы и государственного управления в целом — процесс не одномерный и не однозначный. Если он протекает в России не так и не по тем законам, по которым развиваются государственная служба и местное самоуправление на Западе, то это свидетельствует лишь о том, что в его основе лежат иные тенденции общественного развития. Мы решаем задачу перехода от тоталитаризма к гражданскому обществу. На Западе же идет последовательное, эволюционное превращение одной формы развития гражданского общества в иную. И тем не менее, есть очень много схожего в этих процессах.

Общественная эффективность деятельности государственного аппарата существенно повышается, если он работает в едином правовом пространстве, руководствуется в своей работе едиными правовыми актами, законами и нормами. Очень важно, чтобы сфера ответственности органов государственной власти была четко определена, закреплена в соответствующих нормативных актах, не выходила за рамки общественной необходимости и постоянно находилась под общественным контролем. В

настоящее время в России нет эффективно действующего государственного аппарата, не определены достаточно четко и последовательно его полномочия и ответственность. Слаба нормативная база, призванная обеспечить единообразие и эффективность работы аппарата. Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти сведен почти исключительно к процедурам выборов депутатов законодательных и руководителей исполнительных органов власти.

И все-таки в глубинах номенклатурной власти формируется нечто новое, безусловно демонстрирующее демократический потенциал будущей российской власти, — отношения между должностями номенклатурной системы и отношения государства к обществу и гражданину начинают регулировать не только командно-административное штатное расписание истории, но и закон. Право уравнивает между собой государство, общество и гражданина, устанавливает общественный паритет их интересов, разрушая тем самым их тотальное номенклатурное тождество. Если власть начинает работать на основе законов, она не может быть номенклатурной.

В условиях тоталитаризма государственная служба существовала как особое штатное расписание общества, регулируемое исключительно законами отчуждения и номенклатурной власти. Она существовала в ряду иных систем номенклатурных должностей и выполняла функцию обеспечения непрерывности развития всех иных должностей, а также функцию регулирования всех сфер деятельности государства.

В настоящее время мало что изменилось, хотя перераспределение номенклатурной власти ведет к совершенно неожиданным следствиям. В тоталитарном обществе государственная служба всегда стремилась, но никогда не могла достигнуть такого уровня самостоятельности, который бы гарантировал ей место судьи в общественных спорах и коллизиях. Это место всегда было занято партией, которая была не только рулевым, но и высшим судьей всего происходящего. Номенклатурная власть лишала советских служащих самой возможности самоопределения в качестве относительно

самостоятельного и хоть и не передового, но все же отряда социалистическо-коммунистического строительства. Любая попытка реформирования системы государственной власти в условиях тоталитаризма была обречена на поражение, ибо номенклатура по определению была не способна делиться властью и постоянно боролась против всяких попыток корпоративной самоорганизации государственного аппарата, даже если это происходило в целях повышения общественной эффективности его деятельности.

В настоящее время государственная служба все заметнее становится относительно самостоятельным общественным институтом. Не новым отрядом номенклатуры, не новой формой организации государственной власти и управления, а именно общественным институтом — со своими корпоративными интересами, целями, идеалами, нормами деятельности, системой обеспечения, критериями эффективной работы. Естественно, что его социальное, политическое, экономическое самоопределение идет за счет других, за счет перераспределения власти. Но столь же естественно и то, что в этих условиях номенклатурный смысл деятельности аппарата отходит на второй план, а все больший вес приобретают гражданские начала его организации.

Этот процесс протекает неоднозначно, хотя сегодня в нем доминируют негативные тенденции, проявляющиеся, в частности, в стремлении аппарата самоопределиться в специфической общественной форме — в качестве тотального собственника всего и вся, стать у руля общественного развития, навязать обществу свои узкокорыстные интересы (усиление роли государства) и цели (установление порядка). Обратная сторона этого процесса, безусловно, свидетельствует о демократическом смысле происходящего, ибо превращение государственной службы в относительно самостоятельный, специфический общественный институт — важнейший компонент процесса становления гражданского общества.

По мере того как государственная служба оформляется в качестве относительно самостоятельного общественного института, она начинает

играть все более важную роль в происходящих событиях, в том числе и в перделе власти. Зачастую государственный аппарат выполняет роль если не судьи, то посредника в улаживании отношений различных отрядов сражающейся номенклатуры. Ничего подобного в условиях тоталитаризма не было и не могло быть. Не следует идеализировать этот процесс. В каждом отдельном случае аппарат в первую очередь защищает свои собственные интересы.

Если при этом происходит еще и разрешение конфликта, устанавливается баланс противоборствующих сторон, то посреднические функции аппарата приобретают несколько отличный от первоначального смысл. Постепенно положительный потенциал этой деятельности накапливается, и на каком-то этапе, возможно, аппарат будет действовать, исходя из целей не только самосохранения, но и общественной пользы. Посреднические функции государственной службы все чаще становятся стабилизирующим фактором социально-политического развития общества, неким гарантом доминирования общественных интересов над корпоративными.

Таким образом, демократизация государственной службы — это не призрак, который бродит по России, но состоявшийся факт. Этот процесс проявляется в виде еще недостаточно устойчивых, но достаточно заметных тенденций развития номенклатурной власти. Формируется единое правовое пространство деятельности государственных служащих. Они все чаще осознают себя в качестве представителей особого общественного института. Существенно возрастает их роль в установлении баланса и гармонии различных интересов. Конечно, государственная служба России сегодня еще очень далека от того идеального состояния, когда мы можем назвать ее важнейшим демократическим институтом цивилизованного общества. Но не дальше, чем наше общество ушло от тоталитаризма и подошло к гражданскому обществу.

Как развивается бюрократизация государственной службы? Этот процесс находится вне поля зрения теоретиков, а для практиков, которые все свои силы

бросили на демократизацию государственной службы, проблема ее бюрократизации просто не существует. Конечно, жизнь вносит свои коррективы, и реально государственный аппарат изменяется — меняются его функции, структура, содержание работы, способы организации деятельности. Все эти изменения, несмотря на то, что протекают они в основном стихийно и их причиной является необходимость самосохранения, выживания в новых социально-политических и экономических условиях института государственной службы, — несмотря на это, они выстраиваются в определенную логику действий, некоторую тенденцию развития системы номенклатурной власти: наряду с внутренним разложением номенклатуры (демократизация) происходит процесс ее сборки на иных социальных и политических основаниях, идет процесс ее рациональной, а иногда иррациональной бюрократизации.

Мы уже отмечали, что становление единого правового пространства существования и развития государственной службы является важнейшей составляющей процесса ее демократизации. В то же время, право и закон лежат в основе, являются определяющим и системообразующим фактором бюрократизации номенклатурной власти и управления. Новая Конституция России и иные правовые акты, особенно соглашения между федеральным центром и субъектами Федерации о распределении полномочий, определили новый тип иерархической организации власти и управления в стране, распределение полномочий и компетенций как по управленческой вертикали, так и по горизонтали. Сегодня во многих случаях право регулирует внутри номенклатурной власти отношения между политикой и управлением, законы задают уровень и формы организации деятельности органов власти и управления, определяют статус и содержание деятельности государственного служащего.

Конечно, речь идет о становлении определенной тенденции развития государственного аппарата в условиях кризиса номенклатурной власти. Она еще слабо выражена. Формы ее реализации не новы. Появились они в

основном еще в условиях старой социально-политической системы. Но ростки новой российской бюрократии уже пробиваются сквозь толщу номенклатурных наслоений советской истории. Они еще очень слабы в правовом отношении, но за ними будущее.

В большинстве современных цивилизованных стран стратегическим направлением развития бюрократии, наряду с менеджеризацией всех сторон функционирования государственной службы, является повышение общественной, гражданской эффективности ее деятельности. Бюрократия должна не только соответствовать демократическим ценностям правового общества, но и последовательно, ответственно защищать права его граждан. Она должна быть гражданственна.

В современной России происходит нечто аналогичное, хотя и с существенными отличиями. В недрах номенклатурной власти, в процессе номенклатурных войн, в муках и борениях становится общественная, гражданская составляющая российской государственной службы. Между тотальной властью и зарождающимся обществом возникает просвет, который с большей или меньшей степенью эффективности заполняет все та же государственная служба, но уже существующая не как внутренний способ самоорганизации номенклатурной власти, а в качестве принципиально нового общественного института.

Естественно, что законы формирования и функционирования тотальной власти в условиях абсолютного господства номенклатуры и властных институтов в системе общественного разделения власти и управления, государственной власти и государственной службы различны. В первом случае государственная служба оказывается эффективной лишь постольку, поскольку она укрепляет власть. Во втором случае, в условиях относительного разделения власти и общественного управления, государственная служба пытается самоопределиться и достичь определенного уровня общественного признания посредством наличных общественных форм, путем превращения в

специфический социальный институт, обслуживающий нарождающиеся потребности граждан.

Что нам кажется принципиальным, так это то, что важнейшим механизмом общественного самоопределения государственной службы России в настоящее время и в ближайшей перспективе, в отличие от аналогичных процессов, происходящих на Западе, является механизм бюрократизации деятельности государственного аппарата. Только хорошо организованная, высокопрофессиональная, наделенная достаточными и понятными полномочиями государственная служба способна, с одной стороны, противостоять «напору» номенклатурной власти, с другой стороны, активно стимулировать реальную демократизацию всей системы государственного управления.

Государственная служба сама по себе должна быть хорошо организована и достаточно сильна для того, чтобы выжить и способствовать обществу активно противостоять номенклатуре. Она должна быть в достаточной степени бюрократична. Очень многих пугает набирающая силу тенденция бюрократизации российской государственной службы: формирование собственных корпоративных интересов государственных служащих, разнообразных форм их реализации и отстаивания, конкретных механизмов, обеспечивающих административное единство процессов принятия и реализации управленческих решений, усиливающийся контроль за их прохождением и постоянный анализ эффективности их исполнения, изменение кадровой политики, требований к профессионализму кадров государственной службы и т.п. Эту настороженность можно понять, ибо грань между усилением номенклатурной и гражданской составляющих процесса бюрократизации государственной службы очень подвижна и хрупка. При всех прочих равных условиях на фоне бюрократического самоопределения государственного аппарата может произойти реставрация тотальной власти или снижение накала номенклатурных войн, усиление позитивной и конструктивной роли государственной службы в общественном

переустройстве России. Важно понять и тот факт, что если активно и целенаправленно не способствовать усилению роли государственного управления в системе общественного управления и самоуправления, то можно приблизить окончание номенклатурных войн — установление тотального господства окрепшей в боях номенклатуры.

Очень часто, застывши в первобытном ужасе перед бюрократическим монстром, руководствуясь исключительно прошлыми страхами и стремясь демократизировать все и вся, мы попадаем в капкан, в порочный круг тотального воспроизводства номенклатурной власти, которая очень эффективно использует наш страх перед бюрократией и наше стремление как можно быстрее, иногда вопреки существующим условиям, достигнуть светлого демократического будущего. Поэтому очень важно вместе с водой не выплеснуть из колыбели ребенка — новую российскую бюрократию.

Сегодня неявно, «под ковром» борются две тенденции, два подхода к определению будущего развития государственной службы России. Если первый подход основывается на идее создания и постоянного поддержания развернутого, многомерного резерва кадров, то второй — на идее контрактной (профессиональной или полупрофессиональной) организации государственной службы.

Сторонники первого подхода призывают нас в полной мере учесть и использовать «старый» советский опыт номенклатурной организации работы с кадрами, пока еще жив потенциал действующих и поныне, во многих случаях достаточно эффективно, сложившихся за многие годы управленческих структур и реальных управленческих кадров. Можно сколько угодно долго и разнопланово «умничать» по поводу предельной бюрократизации, идеологизации и политизации номенклатурного способа работы с кадрами, но факт остается фактом — сегодня управленческая реальность и ее кадровая составляющая в значительной степени ориентированы в пространстве и времени в прошлое. Любая реформа системы государственного управления должна в полной мере учесть этот объективный

факт. Если мы позволим себе проигнорировать эту действительность, она напомнит о себе любому реформатору: так скорректирует его устремления, что от их пафосно-демократического содержания мало что в действительности останется.

Сторонники второго подхода к реформированию государственной службы России в основном ссылаются на «общецивилизационный» опыт западных стран, в которых государственная служба профессиональна и организована на принципах классической демократии и бюрократии. Они считают, что неорганизованность государственной службы существенно снижает эффективность государственного управления. С их точки зрения, в условиях рыночной экономики и гражданского общества активное внедрение в систему государственной службы таких демократических процедур, как контракт, конкурсный отбор, развернутые квалификационные требования (экзамены), аттестация и т.п., способно изменить природу службы и хотя бы частично приблизить ее к реальным потребностям современного российского общества. Конечно, в таком подходе есть своя логика и правда. Смущает лишь одно обстоятельство: действительно ли общество и государство способны в настоящее время адекватно воспринять все эти новшества и естественным образом ассимилировать их? В этой части сомнений достаточно много. Впрочем, реальный опыт организации государственной службы на новых «демократических» принципах свидетельствует об очень сложных и противоречивых коллизиях, которые возникают в недрах системы государственной власти по мере «внедрения» новых норм управления персоналом. И это также объективный факт, который мы не имеем права игнорировать.

Вопрос, таким образом, заключается в следующем: что конкретно в настоящее время мы должны делать для того, чтобы при реформировании государственного управления и службы в полной мере учесть опыт, в том числе и положительный, прошлых лет и те набирающие силу тенденции общественного развития, которые демонстрируют нам возможные ближайшие

перспективы качественного обновления всей административной и управленческой реальности России? Наше предложение может прозвучать несколько академично, но если отвечать на данный вопрос действительно конкретно, то в первую очередь следует определиться со стратегическими целями реформы государственного управления. А это значит, в том числе и в первую очередь, что мы должны разобраться с бюрократической и демократической составляющими государственной службы, ответить себе и обществу на вопрос: что сегодня в России «первично», а что «вторично»? На каком участке реформирования государственной службы и всей системы государственного управления следует сосредоточить главные силы и усилия всех общественных и государственных структур?

Какая сегодня в России государственная служба — демократическая или бюрократическая? К сожалению, ни та, ни другая. С точки зрения бюрократа, она излишне демократическая. С точки зрения гражданина и общества — чересчур бюрократическая. На самом деле она номенклатурная. Мы все еще в начале процесса ее существенного реформирования. Очень важно помнить, что победить номенклатурную власть можно исключительно путем последовательной демократизации и бюрократизации государственного управления и службы. Другого пути нет. Об этом свидетельствует наш собственный почти двадцатилетний опыт реформ государственного управления в России.

Глава 2. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе [2]

Десять лет реформ многое изменили в облике государственной власти России. Произошли радикальные изменения в составе органов исполнительной власти, их функциях, организации деятельности. Ушли в историю Госплан и подобные ему структуры, обеспечивавшие планирование

и управление социалистическим народным хозяйством. Одновременно возникли и укрепились министерства и ведомства, выполняющие функции, более свойственные рыночной экономике. Однако за любой управленческой функцией стоят живые люди, а большинство государственных чиновников трудятся с советских времен [Гимпельсон, 2002]. Хорошо это или плохо? Здесь нет однозначного ответа. С одной стороны, среди них есть профессионалы, хорошо знающие и понимающие суть дела. С другой стороны, такие "ветераны" зачастую воспроизводят порядки и правила функционирования советской номенклатуры, поддерживая таким образом не всегда оптимальную "связь времен".

Новые "времена" - это не только свежие вывески на дверях министерств. Они несут новые функции, профессиональное обновление аппарата, изменение принципов формирования чиновничества, омоложение государственной службы. Однако низкие заработки чиновников, невысокий престиж профессии, а также отсутствие ясных перспектив карьеры могут отвлечь самых способных молодых специалистов от государственной службы, оставляя ее в безраздельной власти "ветеранов" и старых правил и навыков. Столкновение "времен" сегодня достаточно сильно ощущается в дискуссиях вокруг реформы государственной службы [Архангельская, 2003; Оболонский, 2001].

Одна из наиболее острых проблем - политика приема на государственную службу и обеспечение карьерного роста. Сторонники новых подходов делают упор на необходимости более активного внедрения меритократических принципов и процедур (открытые и беспристрастные конкурсы, экзамены и тестирование и т.п.), широко распространенных в западных демократических обществах. Их оппоненты защищают более традиционные подходы, свойственные советским временам. Суть последних (С. 61) заключается в том, что начальник лучше знает, какая команда ему нужна. В этом споре противопоставляются профессиональные знания и достижения, с одной стороны, и личная преданность, верность "команде" - с другой [Беккер, 2003].

Итак, происходит ли реальная смена поколений на государственной службе или мы наблюдаем только "обновление фасада"? Проникают ли "новые времена" в практику формирования состава госслужбы? Если да, то каким образом? Цель данной статьи - проанализировать процесс найма и закрепления молодежи в федеральных органах исполнительной власти. Кто сегодня идет туда на работу? Есть ли стимулы у молодежи для выбора такой карьеры? Каковы действующие процедуры отбора и приема на работу на государственную службу? Ответы на эти и другие вопросы крайне важны для понимания того, что происходит с государственной службой и какое будущее ее ждет.

Для того чтобы ответить на поставленные выше вопросы, необходима информация, охватывающая все основные аспекты кадровой политики федеральных министерств. Эта сфера всегда была и остается закрытой для посторонних глаз, включая исследователей. Доступная государственная статистика практически не содержит углубленных данных о молодежи на государственной службе.

Для того чтобы заглянуть в тайны кадровой политики министерств в отношении молодежи, мы провели структурированные интервью с руководителями среднего звена восьми федеральных министерств и комитетов, шесть из которых являются функциональными или общеэкономическими, а два - специализированными отраслевыми. Среди них были как вновь созданные в ходе реформ в 1990-е гг., так и преобразованные старые. Всего в конце 2001 - начале 2002 г. было опрошено около 40 человек разного возраста и с разным стажем государственной службы (от начальника отдела до руководителя департамента).

Настоящая статья опирается прежде всего на информацию, отражающую позиции и взгляды кадровиков и руководителей среднего уровня. Все эксперты играют активную роль в подборе и найме кандидатов на работу в аппарате, а потому их мнения помогают лучше понять положение и перспективы молодежи на государственной службе.

2.1. Технологии поиска и отбора кадров

В развитых демократических странах прием на государственную службу осуществляется, как правило, с помощью формальных экзаменов или тестов. Доступ ко многим должностям проходит только через открытый и беспристрастный конкурс. Мери-тократически ориентированные процедуры и правила призваны обеспечивать объективный отбор лучших, а также защищать организации от развития неформального патронажа и приема на работу по знакомству. Как показывают исследования, рекрутирование на основе меритократических критериев - важное условие эффективности деятельности чиновничества [Rauch, Evans, 2000].

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 5 июля 1995 г. предписывает, чтобы назначения на должности государственной службы категории "В" (выше младших должностей) осуществлялись по результатам конкурса на замещение вакантной государственной должности (ст. 21). И лишь назначения на самые младшие должности могут производиться соответствующим должностным лицом без конкурса. Однако положения о конкурсном отборе в статьях закона (ст. 22 и 23) прописаны в самом общем виде и практически не применяются. В реальности действуют иные правила и практики. Как же фактически молодые люди поступают на государственную службу в федеральные ведомства?

Требования к кандидатам. В Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" перечислены формальные характеристики, необходимые для различных государственных должностей. Среди них:

' Эмпирических исследований по данной проблематике известно немного. См., например [Молодые... 2003; Гимпельсон, 2002; Виноградова, Кириченко, Кудюкин, 2000]. (С. 62).

профессиональное образование, стаж, опыт работы по специальности, знание Конституции и федеральных законов Российской Федерации и т.п.

В интервью с экспертами мы пытались выяснить, какие качества молодых соискателей на государственные должности необходимы при найме в первую

очередь. Каким видит своего будущего сотрудника руководитель: прежде всего профессионалом или просто хорошим и надежным человеком? Конечно, чем выше дефицит кадров, тем менее вероятно, что такие различия будут иметь значение при приеме на работу новых сотрудников.

Действительно, для большинства опрошенных экспертов эти проблемы не были ключевыми. Для сотрудников, занятых на младших государственных должностях (специалист I и II категории, старший специалист, ведущий специалист), по мнению всех экспертов, особенно важны такие качества, как дисциплинированность, умение работать в команде, способность обучаться, лояльность, преданность делу, ответственность. Наличие профессионализма у вновь нанимаемых работников далеко не обязательно, а часто даже излишне. "Людей легче чему-то научить, чем заниматься их переобучением... профессионализм нарабатывается", - так говорили почти все, с кем мы беседовали. Особенно это заметно в тех департаментах министерств и ведомств, где есть спрос на специфические навыки, приобретаемые лишь на рабочем месте.

Один из опрошенных руководителей (в ведомстве, которое остро страдает от дефицита кадров) охарактеризовал ситуацию найма молодых сотрудников следующим образом: «Закрываю глаза и говорю: "Беру!", а потом начинаю присматриваться и разбираться. В условиях острейшего дефицита людей у меня нет другого выхода». И даже молодой руководитель департамента во вновь созданном и более благополучном (в кадровом отношении) министерстве говорит: "Первое для меня - вменяемость человека, понимание им системы координат, все остальное - второстепенно". Как видно, мотивации разные, но выводы схожи. Тем не менее, когда острота дефицита кадров отступает, требования к профессионализму соискателей повышаются:

"К нам приходят многие, нет проблемы - просто набрать людей; есть проблема - набрать специалистов".

К претендентам на руководящие должности среднего уровня (заместитель руководителя департамента, начальник отдела) набор

требований несколько иной. Профессионализм, опыт работы, компетентность, долгосрочное видение своих перспектив ставили на первое место все эксперты, хотя относительная значимость и понимание сути профессионализма у них различались. Однако грань между профессионализмом как компетентностью и профессионализмом как корпоративной дисциплинированностью очень часто оказывается размытой. В итоге руководители предпочитают иметь среди своих подчиненных прежде всего хорошего исполнителя, ответственного человека, которому можно доверять, и только потом уже квалифицированного специалиста. В этом ряду требований особенно часто назывались лояльность, дисциплинированность, бесконфликтность, "вменяемость", способность подчиняться. Возможно, такое отношение начальников к своим подчиненным объясняется отчасти характером самой государственной службы, в которой профессионалы пока не востребованы. "Прежде всего я должен доверять человеку", - это типичное мнение, по-видимому, отражающее приоритет личностных качеств перед профессиональными.

Каналы поиска. Требования к потенциальным работникам влияют на выбор каналов поиска. Повышенный интерес к лояльности и исполнительности может быть реализован, скорее всего, с помощью личных рекомендаций от знакомых или доверенных лиц. Если такие рекомендации призваны снизить неопределенность в отношении личностных качеств соискателей, то более формальный подбор кандидатов с помощью экзаменов или тестов расширяет поле выбора в отношении профессиональных качеств.

Учитывая почти хронический дефицит желающих работать в министерствах и ведомствах, вызванный низкой заработной платой, поиск часто идет по всем (С. 63) направлениям и через все доступные каналы. Отсутствие особого стремления у молодых специалистов пополнять ряды государственных служащих и продолжающийся отток опытных чиновников в частный сектор делают источник пополнения постоянной "головной болью" для руководителей департаментов, управлений и отделов в министерствах.

Каналы поиска на младшие и более высокие должности во многом совпадают, но есть и принципиальные различия. Наиболее распространенный и, что немаловажно, надежный способ - искать через знакомых или в родственниках. Такие рекомендации служат своеобразным фильтром, обеспечивая определенную проверку людей, их компетенцию, личные качества: одновременно они закрывают вход случайным людям. Нам встречались целые министерства (в основном преобразованные старые) и отдельные департаменты, где этот канал найма людей является основным. Многие руководители искренне убеждены, что на государственную службу необходимо принимать только проверенных компетентных людей, уже имеющих опыт работы в государственных ведомствах или рекомендации доверенных лиц. Для руководителей, долго работавших в старой советской системе, психологически сложно взять на работу человека со стороны, у которого нет рекомендаций.

Другой канал подбора кандидатов на работу в министерства - контакт с высшими учебными заведениями. Практически во всех министерствах есть студенты, проходящие преддипломную практику, становящуюся своего рода фильтром для отбора подходящих работников. Многие руководители департаментов и управлений используют для агитации и свою преподавательскую деятельность, которая в настоящее время весьма распространена (каждый второй в беседе с нами отмечал этот факт).

Приведу пример. В конце 1990-х гг. руководитель одного из департаментов в министерстве отобрал в вузе около десяти студентов, будущих магистров для работы в министерстве. Через год в министерстве осталась лишь половина отобранной группы. Однако оставшиеся студенты были реально ориентированы на государственную службу и за несколько лет сделали неплохую служебную карьеру.

В тех министерствах, где ситуация с кадрами особенно сложна, на самые низкие должности готовы принимать и выпускников школ. Некоторые министерства имеют тесные связи со своими профильными вузами,

обеспечивая гарантированное поступление туда своих сотрудников и "привязывая" их хотя бы на время к государственной службе. Занятость студентов вечерних отделений широко распространена во многих министерствах.

Конечно, привлечение студентов и выпускников школ на государственную службу во многом обусловлено трудностями заполнения вакантных младших должностей. Однако во многих случаях и это не спасает, и тогда подключается даже служба занятости. Например, с ее помощью в одном из отраслевых комитетов наняли двух человек, от которых впоследствии пришлось избавляться: один из них страдал алкоголизмом, другая практически все время находилась в отпуске по уходу за ребенком.

Однако иногда требуется найти специалиста со специфическими навыками, например определенным уровнем квалификации и компетенции. В этом случае могут помочь Интернет и рекрутские агентства. Такой подход характерен, скорее, для относительно благополучных министерств, где кадровые проблемы носят точечный характер. Он также свойствен руководителям, для которых квалификация и образование подчиненного важнее рекомендации знакомых. "Важно найти специалиста, - считают они, - а для проверки общечеловеческих качеств есть испытательный срок".

Подбор кандидатов на руководящие должности. Здесь есть своя специфика: добавляется еще один важный канал - продвижение собственных сотрудников, а вход "со стороны" становится маловероятным.

Многие наши собеседники предпочитают, при прочих равных условиях, заполнять высокие вакантные должности собственным резервом: "Лучше поддержать своего, даже если он еще не готов, но не брать со стороны. Готовый руководитель никогда не придет". Однако целенаправленное обеспечение преемственности и (С. 64) постепенного карьерного роста сегодня оказывается проблематичным. Отток многих профессионалов с государственной службы в бизнес создает провалы в иерархии и определенные

квалификационные "лакуны" на многих участках. В итоге потенциал собственных сотрудников не соответствует требуемому уровню компетенции, а потому продвижение замедляется. Свободная должность в таком случае все равно замещается кандидатом, приходящим извне: "Растить своего - долго ждать, лучше найти на стороне готового специалиста". "Из своих никого не было: одни не дотягивали, другие не захотели. Я чувствовала, что нужна свежая кровь", - такова возможная мотивация подобных кадровых решений.

Некоторые руководители департаментов придерживаются противоположной точки зрения. Они по принципиальным соображениям приглашают на руководящие должности людей со стороны независимо от того, есть ли готовый на замену собственный резерв или нет. Свою позицию наши собеседники аргументировали тем, что необходим "боковой вход", который вносит в коллектив "свежую струю".

В результате многие используют рекомендации знакомых, кадровый потенциал подведомственных или смежных организаций, а также ресурсы Интернета и рекрутских агентств. Кадровые службы многих министерств отслеживают ситуацию в близких по профилю организациях и в случае реорганизации или сокращения последних отбирают нужных им сотрудников. Более престижные министерства активно используют кадровый потенциал менее престижных, предлагая лучшие условия.

Отбор кандидатов: формальные правила и реальные практики. Однако нахождение возможного кандидата для работы в федеральном министерстве или ведомстве - лишь первый этап многоходовой процедуры. Затем следует более внимательный отбор, на этапе которого департамент кадров и/или руководитель департамента просматривает резюме и проверяет объективные данные (образование, стаж работы). Во многих министерствах кадровая служба собирает информацию о кандидатах на государственные должности, обращаясь, например, на прежнее место работы соискателя. Эта практика сохранена с советских времен.

Следующий этап - собеседование. Кандидат проходит несколько собеседований на различных уровнях в зависимости от должности, на которую он претендует. Чем она ниже, тем больше у руководителя департамента самостоятельности в выборе кандидата. До уровня начальника отдела он набирает сотрудников без согласования с первыми лицами министерства. Назначения на более высокие должности уже требуют такого согласования. Различные министерства и ведомства имеют свои специфические особенности в процедурах отбора и назначения: единой формализованной практики, по-видимому, нет. Например, в ряде ведомств высшие руководители полностью контролируют процесс найма работников на любую должность, включая вспомогательные, технические. Но есть и такие министерства, где высшие руководители не вмешиваются в процесс найма на должности до уровня начальника отдела. В этих случаях даже формальные приказы о назначении подписываются заместителями министра. Но с каждым кандидатом на должность начальника отдела и выше министры лично проводят собеседование.

Формализованные процедуры отбора пока не находят широкого применения. В одном из министерств, например, было несколько попыток введения процедуры прохождения будущими сотрудниками тестов. Однако, по мнению руководителей департаментов, с которыми мы беседовали, это были неудачные попытки. Они считают, что неформальные методы понятнее: "Через собеседование надежнее выбрать человека. Мы его видим и знаем, как понять его потенциал".

В одном из обследованных министерств планировалось ввести систему, по которой прием на работу будет осуществляться на основе специального компьютерного теста. Однако и здесь мнения руководителей департаментов по вопросу полезности такого теста расходятся. Они желают лично участвовать в отборе людей, выражая прямое недоверие тестам. Эта позиция тесно коррелирует с убеждением в том, что общечеловеческие требования к потенциальным работникам более значимы, чем (С. 65)

профессиональные. "Хороший человек или нет - тестом не определишь", - считают оппоненты формализованных процедур отбора.

Настороженность существует и в отношении проведения конкурсов на замещение вакантных должностей. Конкурсы фактически проводились только в одном из восьми обследованных министерств. Большинство из тех, с кем мы обсуждали эту практику, считали ее малоуспешной. Свою позицию они аргументировали отсутствием конкуренции среди реальных претендентов, значительными финансовыми затратами на проведение конкурсов, и в конечном счете непредсказуемостью победивших кандидатов.

Однако сами возможные участники таких конкурсов часто смотрят на них иначе. За их проведение выступают те сотрудники министерств, которые много лет сидят на одной должности и не могут продвинуться в силу "закупорки" движения вверх. Причины здесь могут быть самые разные. Например, нередко складывается ситуация, когда все вышестоящие должности в своем департаменте заняты, а повышение по службе возможно лишь в других департаментах. У кого-то не складываются личные отношения со своим руководством и дорога наверх практически оказывается перекрытой. В таких случаях претенденты на более высокие должности рассматривают конкурс как единственную возможность улучшить свое служебное положение. Таким образом, отношение многих руководителей к конкурсу на замещение вакантных должностей двойственно: если дело касается собственных подчиненных, то они желают решать все сами, но если речь идет о них самих, то идея о возможности и необходимости проведения конкурсов уже не воспринимается столь негативно.

Итак, возможность поступить на государственную службу в России не формализована и открыта снизу практически для каждого желающего. Но шансы дальнейшего его продвижения по служебной лестнице неоднозначны, а перспективы роста не просматриваются.

2.2. Что привлекает и задерживает молодежь на государственной службе

В большинстве демократических стран государственная служба престижна, стабильна, хорошо оплачивается. В России она, возможно, стабильна, но не престижна и плохо оплачивается. Это затрудняет не только привлечение молодежи на государственную службу, но и ее удержание. Приток молодежи на государственную службу несколько активизировался после финансового кризиса 1998 г. Стабильная и защищенная занятость в этой сфере уже не выглядела столь непривлекательной по сравнению с работой в пережившем острый кризис бизнесе.

Конечно, уровень оплаты труда на младших государственных должностях столь низкий, что не может рассматриваться как значимый фактор притяжения. Цели, ради которых молодые специалисты выбирают государственную службу, лежат в иной области. Более того, достижение этих целей само по себе требует внешней финансовой поддержки со стороны обеспеченных родственников. По оценкам наших собеседников, на государственную службу идут, в основном, молодые специалисты, имеющие "финансовую подушку" (по выражению одного из экспертов). Если же таковой нет, то начальный этап карьеры чиновника требует определенных материальных жертв.

Так чем же государственная служба притягивает молодежь? Во-первых, она позволяет накапливать человеческий и социальный капитал, который потом может быть конвертирован в экономические активы; во-вторых, это стремление к власти и карьере в системе государственного управления; в-третьих, отсутствие иных, более привлекательных альтернатив.

Мотив первый: приобретение и накопление человеческого и социального капитала для его последующей "продажи" в частный сектор (отложенное вознаграждение). Опыт работы на государственных должностях позволяет ориентироваться в экономико-правовом пространстве, заводить полезные

связи, приобретать дополнительный (С. 66) научный капитал, получать образование (первое или второе). Занимая государственные должности, молодежь имеет возможность бесплатно обучаться иностранным языкам, защищать диссертации, выезжать за границу на стажировки.

Конечно, не все министерства предоставляют равные возможности в приобретении полезных социальных и экономических связей, интересной содержательной работы, в дополнительном обучении. Более того, такие возможности различаются даже между департаментами внутри одного и того же министерства. Наиболее популярны у квалифицированных специалистов вновь созданные ведомства общеэкономического профиля, богатые социальным капиталом, содержательной работой и интересными людьми.

Достаточно яркий пример - стремление молодежи работать в определенной команде. Здесь наблюдается оптимальное сочетание содержательной интересной работы с приобретением конкретных знаний, полезной информации и определенного имиджа. Вот достаточно распространенное мнение тех, кто движим именно этим мотивом: "Работа в министерстве интересная, очень тяжелая и не оставляет времени на что-то другое. Поэтому агитировать за такую работу практически невозможно... Я бы не пошел сюда работать только для того, чтобы быть чиновником, кем-то или чем-то управлять. Просто я не мог отказать людям, которые все это делали... Главное - это команда, друзья" [Вестник РПЭИ, 2000]. Конечно, привлекательных для молодежи команд в структурах государственного управления не очень много, но, тем не менее, они есть и собирают талантливую молодежь.

Важно отметить следующее: молодежь привлекает интересная перспективная современная работа на благо общества, осознание своей значимости, возможных масштабов зависимых от нее перемен. Причем речь идет о высококвалифицированных специалистах. Вот мнение молодого руководителя департамента: "Среди молодежи воспитывается чувство особой миссии. Перелом есть. Я сама подумываю уйти, и я могу уйти на лучшие

условия, но я не могу расстаться с госслужбой. Трудно работать на частное лицо после того, как служишь стране. Я чувствую здесь стабильность и защищенность. Госслужба меняет психологию, мировоззрение".

Менее квалифицированная и образованная молодежь нанимается на государственную службу для того, чтобы совершенствовать свой образовательный уровень. Отраслевые, узкоспециализированные ведомства, которые не могут предложить молодым специалистам содержательной многопрофильной перспективной работы, заманивают их возможностью получить бесплатно высшее образование.

Молодежь, соглашаясь работать в министерстве за низкую заработную плату, рассматривает эту работу как дополнительную инвестицию в свое образование, как капиталовложение в свое будущее. Светлое будущее при этом рассматривается как последующее десантирование в коммерческую структуру.

Действительно, для получения приличной должности в частном секторе желательно иметь стаж работы в структурах государственного управления. Особенно ценен опыт работы в общеэкономических ведомствах. Студенты заинтересованы работать в государственных структурах во время учебы. По окончании вуза молодые люди получают вместе с дипломом необходимые стаж и опыт работы, а нередко и определенные знакомства и связи. По грубым оценкам наших собеседников, две трети молодых людей, приходящих на государственные должности, движимы именно этим мотивом.

Мотив второй: стремление к власти и карьере, то есть желание сделать карьеру государственного чиновника. Здесь не последнюю роль играет и простое стремление к власти, влиятельности. Этот мотив сильнее развит у немосквичей: возможность переезда в Москву, решение жилищных проблем. Именно эта категория молодежи имеет больше шансов задержаться и закрепиться в структурах госаппарата, хотя доля ее незначительна.

Продвижение по службе - один из важнейших принципов организации системы государственного управления и ее серьезный стимул. Однако

ситуация во многом складывается аналогично найму: отсутствие четко работающих формализованных (С. 67) процедур приводит к сильной зависимости служебной позиции того или иного сотрудника от отношения к нему руководства. Значение субъективного фактора достаточно велико. Наши собеседники считают такую практику нормальной и эффективной. "Здесь, как в семье, все на виду, - говорят они, - мы сами в состоянии определить, какой должности заслуживают наши сотрудники". Понятно, что такое положение делает карьерный рост непредсказуемым.

Можно выделить несколько вариантов продвижения молодежи по служебной лестнице: постепенный карьерный рост; скачкообразный карьерный рост; карьерный рост ограничен или отсутствует вовсе. Названные варианты можно встретить в одном и том же министерстве.

Постепенный карьерный рост предполагает продвижение по должностной лестнице по мере приобретения опыта государственной службы, конкретных знаний, определенного стажа работы. "Карьерный рост должен быть с низов, - считают руководители кадровых служб. - Руководитель должен прочувствовать всю служебную лестницу". Это идеальный вариант. Однако в настоящее время он характерен для стабильных коллективов, где руководство внимательно следит за продвижением молодежи, заботится о преемственности поколений. Такая ситуация наблюдалась как во вновь созданных структурах, так и в преобразованных старых, и зависит, прежде всего, от позиции и кадровой политики руководителя. "Очень важен для закрепления людей карьерный рост. Я всегда так выстраиваю штатное расписание, чтобы оставался люфт для продвижения. Когда люди приходят, я им говорю: все зависит от вас. Если вы проявите настойчивость, я это замечу. У нас идет постоянный рост", - рассказывал руководитель одного из департаментов в проблемном в кадровом отношении министерстве.

Скачкообразный карьерный рост - это быстрое продвижение с частой сменой должностей (например, за год человек проходит две-три позиции) или продвижение с перескакиванием через какие-нибудь должности. В последнее

время такой вариант наиболее распространен из-за высокого оттока людей из государственных структур управления. С одной стороны, в министерствах высвобождаются вакансии, и на них не могут найти достойных претендентов. С другой стороны, руководство пытается задержать молодых людей на государственной службе, продвигает в первую очередь именно их. "Для того чтобы задержать человека, идет неоправданный рост. Это способ сохранить людей. Нарушается стройная система продвижения. За год человек проходит путь от специалиста I категории до начальника отдела. Работу в министерстве используют как трамплин для дальнейшей карьеры".

По мнению работников кадровых служб многих министерств, складывается тревожная ситуация с продвижением по служебной лестнице. Низкая заработная плата привела, с одной стороны, к феминизации руководящих должностей, с другой - к резкому и не всегда оправданному их омолаживанию. И то и другое не способствует повышению качества принимаемых решений, так как карьерный рост происходит не органично, а скачками. Финансовая поддержка дома позволяет женщинам и студентам задерживаться в министерствах и продвигаться только потому, что нет достойных конкурентов.

Подобная ситуация более характерна для преобразованных старых структур общеэкономического профиля. Здесь идет быстрое освобождение вакансий, так как служба в ведомствах позволяет приобрести полезный опыт и квалификацию и затем найти более выгодную работу в бизнесе. Соответственно, есть возможности для быстрого продвижения остающихся сотрудников.

Карьерный рост ограничен или отсутствует вовсе - наиболее распространенная ситуация во всех министерствах. Молодых специалистов нанимают на низшие должности в государственный аппарат, и в течение года они дорастают до должности ведущего специалиста. Дальнейший рост зависит от политики конкретного руководителя департамента. Здесь возможны несколько вариантов (С. 68).

1. Нередко "создается ситуация, когда все занято, а руководители не хотят отдавать хороших работников в другие департаменты на повышение". Встречались мнения, что "вырасти можно до определенной должности, дальше рост невозможен".

2. Многие руководители предпочитают свободные вакансии отдавать готовым проверенным специалистам со стороны, что лишает возможности работающих сотрудников продвижения по служебной лестнице.

3. Нередко все ключевые позиции в департаменте занимают доверенные лица руководителя департаamenta, работающие с ним с советских времен. Ни руководитель, ни его сотрудники не заинтересованы в нарушении сложившейся гармонии. Вероятность продвижения в таких коллективах для молодых специалистов практически нулевая. Руководители не интересуются карьерным ростом своих молодых сотрудников, что приводит к постоянному оттоку людей. "Это естественное обновление: одни ушли, другие пришли", - считают такие руководители. Продвижение здесь возможно только до позиции ведущего специалиста, затем человек уходит, на его место берется новый. В результате низшие должности отличаются большой текучестью кадров.

Таким образом, карьерное продвижение во многом зависит от позиции и воли руководителя департаamenta. Молодые руководители более склонны продвигать молодых специалистов по служебной лестнице, при этом "выдавливая" чиновников, работающих с советского времени. Руководители старшего поколения, напротив, предпочитают работать в сложившейся команде, зачастую препятствуя входу и карьерному росту молодежи. Здесь есть опасность упустить специалистов, пришедших на государственную службу ради карьерного продвижения.

Мотив третий: на государственную службу устроиться легче, чем в частный сектор. К сожалению, на государственную службу чаще идут молодые специалисты, обладающие ограниченным квалификационным потенциалом, которые не могут найти высокооплачиваемую работу. Есть

случаи, когда такие сотрудники переходят в бизнес, но, не выдержав там испытательного срока, возвращаются обратно в министерство.

Заключение: уйти или остаться? Мотивация поступления молодежи на государственную службу во многом предопределяет ее дальнейшее поведение и ориентации. По оценкам руководителей департаментов, большинство молодых специалистов (приблизительно 70%) стремятся приобрести здесь социальный и человеческий капитал: эта часть молодежи, в основном, приходит, чтобы уйти.

Молодые специалисты, готовые служить государству (этот "золотой фонд" составляет около трети), сталкиваются не только с проблемой крайне низкой заработной платы, но и с отсутствием прозрачных перспектив для дальнейшей карьеры. Во время интервью в одном и том же министерстве, но в разных департаментах мы обнаружили разные тенденции: постоянный отток кадров и стабильность на протяжении ряда лет. В первом случае молодых специалистов обвиняли в слабой подготовке и нежелании работать. Руководство проявляло безразличие и даже раздражение по отношению к своим молодым сотрудникам. Во втором департаменте мы увидели заботу руководителя о сотрудниках, внимание к их деятельности, постоянное продвижение по службе, поиск возможностей для усиления мотивации.

Связь между стабильностью коллектива и отношением руководителя департамента к своим подчиненным очевидна: «Люди, скорее всего, уйдут, если не затянет госслужба. Затянуть может, так как для многих важно ощущение власти, важность собственной персоны, а чтобы служба "затянула", необходима ясная перспектива, продвижение, карьера, зависящая от собственных усилий работника, а не от отношения к нему заботливого руководителя - "няни"».

Текучесть молодых кадров с низших должностей гораздо выше, чем с должностей начальников отделов и т.д. Однако реально ситуация с продвижением по служебной (С. 69) лестнице молодых специалистов оставляет желать лучшего. Во многих министерствах для молодых

специалистов есть возможности продвинуться только до должности главного специалиста. Далее все позиции прочно заняты людьми, работающими с советских времен. Часть этих сотрудников имеют высокую квалификацию, опыт работы на государственной службе. Доля их, к сожалению, не очень велика: большая часть сумела встроиться в другие системы, в частности в коммерческие. Большинство же сотрудников министерств, оставшихся работать с советского времени, - те, кто не сумел никуда больше устроиться или, в силу инерции, не захотел. Во многом они блокируют движение молодежи, вынуждая последнюю уходить в другие структуры. Система государственной службы обновляется очень медленно, при этом отмечается снижение профессионализма.

Проблема кадров в системе государственного управления осложняется снижением квалификационного потенциала как работающих сотрудников, так и вновь приходящих. Настораживает рост среди нанимаемых на государственную службу доли тех, кто движим мотивом "больше некуда идти".

Влияние старой советской культуры чиновничества остается достаточно сильным. Новый стиль работы и взаимоотношений на государственной службе, присущий демократической цивилизованной бюрократии, просматривается только на уровне отдельных представителей государственных чиновников, четко не обозначен, не является системным и общепринятым. Господство субъективизма в кадровой политике в системе управления государством настораживает, приводит к замкнутому кругу, разорвать который можно только кардинальными изменениями, формализацией процессов найма и продвижения. И тогда, возможно, появится шанс увидеть чиновников-профессионалов и новые времена.

Глава 3. Понятие и виды государственных служащих

3.1. ПОНЯТИЕ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ»

3.2. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

3.3. РАЗРЯДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1. ПОНЯТИЕ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ»

Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ.

Законодательное определение понятия «государственный служащий», впервые сформулированное в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. (ст. 3), имеет принципиальное значение как для установления правового статуса этой социальной группы населения, так и для восстановления исторических традиций службы государству - «чести в службе Отечеству».

В русском языке термин «служащий» обозначает человека, состоящего на какой-либо службе. О содержании служебной деятельности говорится в «Толковом словаре живого великорусского языка» В.И. Даля:

«Служба - употребление, польза, угода, деятельность, жизнь для других, услуга, полезное дело...

Служить, служивать - годиться, пригождаться, быть пригодным, полезным; быть орудием, средством для цели, идти в дело, на дело, быть нужным, надобным»¹.

Впервые «служилые люди» упоминаются в период Московского великого княжества: так назывались дворяне, связанные с великим князем обязанностью служить ему, нести военную службу.

Служилые люди (дворяне) владели земельными наделами (поместьями) под условием выполнения поручений сюзерена (великого князя, царя) - «несения службы». Эта категория людей по степени приближенности к монарху и выполняемым функциям делилась на несколько иерархических групп. Высшую группу «служилых людей» составляли думные чины: думные бояре, думные дворяне и окольничие, думные дьяки. В привилегированном отношении находились служилые люди, обслуживающие монарха, - дворцовые чины («путные дворяне»). Следующую категорию служилых

людей составляли «чины московские» - стольники, конюшие, стряпчие, постельничие, жильцы и дворяне московские.

С XVI в. в России появляется новая категория служилых людей, которых набирали «по прибору» (по набору). Им не давали за службу поместья, а выдавали от казны денежное и хлебное жалование, одежду и обувь, «доспехи и снаряжение». К этой категории государственных служилых людей относились воротники, стрельцы, пушкари, городовые, казаки.

Петровские преобразования заложили основу превращения «государевой» службы в государственную. В сознании «служилых людей» (дворянства) понятие «государство» уже не сливалось с личностью государя, а представлялось как нечто постоянно существующее независимо от всех, даже от царствующей особы. В связи с реформами Петра I - организацией регулярной армии, профессионального чиновничества и др. - термин «служилые люди» окончательно вышел из обращения². Вместо него стал употребляться термин «чиновник», т. е. «служащий государю и жалованный чином» (степенью служебного значения, достоинства, класса по Табели о рангах).

Нормативным актом был «Устав о службе гражданской по определению от Правительства» (Свод законов Российской империи. Книга первая, том III). Регламентировалось все, даже одежда (фасон, арматура мундира и т.д.), «Расписанием, в какие дни в какой быть форме».

В советское время термин «служащие» стал употребляться наравне с термином «рабочие» (КЗоТ). Понятия «служащий» и «государственный служащий» не разграничивались. Понятие «служащий» распространялось на работников как государственных, так и негосударственных структур - работников аппарата партийных, комсомольских, профсоюзных и других общественных организаций.

С учетом данного обстоятельства в юридической литературе предпринимались многочисленные попытки определить понятие «государственный служащий». В конечном счете все авторы приходили к выводу что

следует трактовать понятие «государственный служащий» в широком и узком смыслах этого слова.

В широком смысле государственный служащий - это профессиональный работник любой государственной организации - органа, предприятия, учреждения.

В узком смысле - это профессиональный работник органов государственной власти: гражданин РФ, занимающий в порядке, установленном правовыми актами, должность в государственном органе. В конечном счете такой подход и получил закрепление в действующем законодательстве, поскольку правильно выражает существо дела.

Обеспечение единства системы государственной службы на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ невозможно без соблюдения единства правовой терминологии, ключевым звеном которой является понятие «государственный служащий Российской Федерации» как правопреемник и продолжатель дела российских «служилых людей» и чиновников Российской империи, служащих аппарата власти и управления советского периода.

Государственный служащий - это физическое лицо, обладающее гражданством Российской Федерации, назначенное в установленном нормативными актами порядке на государственную должность и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней обязанностей и прав.

Все граждане России в соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ имеют равный доступ к государственной службе. Это положение соответствует требованиям п. «С» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 г., пакт вступил в силу 23 марта 1976 г.), согласно которому каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений

должен иметь право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Общие условия равенства доступа к государственной службе означают равное право всех граждан России на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Не допускается установление для граждан при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений, помимо определенных законом. Одним из таких законных ограничений является обязательное для государственного служащего гражданство Российской Федерации.

Государственные должности категории «А» не входят в состав государственной службы. Следовательно лица, замещающие государственные должности категории «А», не являются государственными служащими. К указанной категории лиц относятся:

- лица, осуществляющие свои служебные полномочия непосредственно и самостоятельно;

- руководители государственных органов. К первой группе лиц, замещающих государственные должности категории «А», относятся:

- Президент РФ,
- представители Президента РФ в субъектах РФ,
- Уполномоченный по правам человека,
- Секретарь Совета Безопасности РФ,
- Председатель Центрального банка РФ,
- судьи,
- депутаты.

Ко второй группе относятся руководители государственных органов всех ветвей власти:

- законодательных (представительных),
- исполнительной власти,
- судебных,
- прокуратуры.

Перечень государственных должностей категории «А» не является стабильным, раз и навсегда определенным. Он может пересматриваться в связи с изменениями в государственном аппарате.

Правовой статус лиц, замещающих государственные должности категории «А», находится за пределами государственной службы и определяется в Конституции РФ, в законах о депутатах, о Правительстве, о прокуратуре, о судьях, о руководителях министерств и ведомств, в законодательных актах субъектов РФ и других актах.

Не являются государственными служащими служащие аппаратов общественных объединений, добровольно создаваемых гражданами на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей. Аналогичным образом не являются государственными служащими служащие аппарата политических партий, которые имеют органы внутреннего управления, служащие которых на профессиональной основе реализуют задачи соответствующей партии.

Не являются государственными служащими служащие религиозных организаций, добровольно создаваемых гражданами в целях совместного исповедования и распространения веры.

Таким образом, в соответствии с действующим законом государственным служащим является лишь тот, кто в государственном органе повседневно и реально исполняет обязанности по государственной должности за денежное вознаграждение.

Под *исполнением обязанностей* по государственной должности государственной службы следует понимать осуществление, проведение в жизнь в порядке, установленном законом, реализацию должностных обязанностей возмездно, т.е. за установленное денежное вознаграждение (содержание).

Под *денежным вознаграждением* имеется в виду установленная федеральным законом социально-экономическая гарантия государственному служащему, состоящая из должностного оклада и надбавок к нему. В зависимости от финансирования государственной должности денежное

вознаграждение может выплачиваться за счет средств федерального бюджета или бюджета субъектов РФ. Порядок формирования, утверждения и исполнения этих бюджетов регламентирован ст. 114 и 132 Конституции РФ. При этом в статью расходной части бюджета на содержание государственного аппарата включаются наряду с денежным вознаграждением расходы на компенсационные выплаты и предоставление социальных услуг.

К государственным служащим специальных видов государственной службы относятся военнослужащие (кроме рядовых срочной службы и курсантов военных учебных заведений), сотрудники органов внутренних дел, судов, прокуратуры, налоговой службы, службы безопасности, службы внешней разведки, дипломатической службы, юстиции, таможенных органов и государственного нотариата. Правовой статус государственных служащих специальных видов государственной службы регулируется специальными законами

Республики в составе России обладают всей полнотой государственной власти и поэтому самостоятельно решают вопросы относительно системы своих государственных органов.

Государственный служащий исполняет обязанности только по государственной должности, только в государственном органе и получает вознаграждение только из средств соответствующего государственного бюджета.

3.2. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Государственные служащие государственных органов осуществляют задачи и функции государства. Однако участие и роль различных категорий государственных служащих в этом процессе неодинаковы.

В зависимости от характера полномочий, определяющих роль и степень участия государственных служащих в осуществлении государственно-властных функций, они традиционно делятся на руководителей, специалистов и вспомогательный состав.

Возглавляют корпус государственных служащих руководители. **Руководитель** - это государственный служащий, занимающий государственную должность, связанную с непосредственным осуществлением задач и функций государственных органов.

К этой категории госслужащих относятся:

- руководители государственных органов;
- заместители руководителей государственных органов;
- руководители структурных подразделений государственных органов;
- заместители руководителей структурных подразделений государственных органов;
- лица, наделенные полномочиями принимать решения и давать указания подчиненным им служащим.

Все лица, замещающие должности руководителей, являются должностными лицами. Каждый руководитель любого ранга наделен организационно-распорядительными полномочиями по осуществлению руководства государственным органом или его структурным подразделением в целях выполнения возложенных на государственный орган или структурное подразделение задач и функций.

Однако понятием должностных лиц охватываются не только руководители, но значительно больший круг государственных и негосударственных служащих. Руководители в системе государственного аппарата являются лишь представителями одной из разновидностей должностных лиц. Поэтому правовой статус должностных лиц заслуживает специального рассмотрения*.

Каждый руководитель несет персональную ответственность

- за выполнение задач и функций государственного органа, подразделения и организацию деятельности подчиненных государственных служащих;
- за соблюдение государственной и служебной дисциплины;
- за соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности государственного органа;

- за качество и эффективность государственной деятельности в порученной сфере.

Руководителем является любое лицо, которое вправе давать государственному служащему распоряжения по поводу его служебной деятельности; занимающее более высокую должность по отношению к должностному положению данного государственного служащего, но не каждое лицо, имеющее более высокий квалификационный разряд, ранг, звание.

Не каждый руководитель является непосредственным руководителем по службе. Но каждый непосредственный руководитель по службе -руководитель соответствующего государственного служащего.

Любой руководитель в отношениях с государственным служащим не вправе затрагивать его правовой статус как гражданина. Он строит отношения с подчиненным в рамках государственной должности. Служебные указания руководителей рассматриваются как внутрислужебные действия, а не как административные акты.

Наиболее значительную по численности категорию государственных служащих, выполняющих обязанности, непосредственно определяемые задачами соответствующего государственного органа, являются специалисты-исполнители.

Исполнители - это государственные служащие, имеющие необходимое профессиональное образование и способствующие выполнению задач и функций государственного органа в рамках занимаемой государственной должности.

К исполнителям относятся государственные служащие, замещающие главные, ведущие, старшие, младшие государственные должности. Исполнителями являются государственные служащие, которым могут быть присвоены следующие квалификационные разряды:

- действительный государственный советник РФ,
- государственный советник РФ,
- советник РФ,

- советник государственной службы,
- референт государственной службы.

К категории исполнителей относятся государственные служащие, наделенные полномочиями по осуществлению государственных властных функций, но не имеющие права совершать служебные юридически-властные акты в качестве средства управления людьми.

Полномочия исполнителей связаны с подготовкой проектов решений, юридических актов, проработкой вопросов, требующих специальных знаний. Исполнители помимо знаний теории государственного управления владеют знаниями в областях определенной профессиональной деятельности: экономики, финансов, правоведения, медицины, культурологии, торговли, экологии и т. д.

Обеспечивающий персонал - это государственные служащие, служебная деятельность которых не связана с действиями, влекущими юридические последствия или влияющими на содержание решений государственного органа. Их полномочия определяются задачами обеспечения служебной деятельности руководителей и специалистов путем создания материальных, информационных, консультационных и других условий, необходимых для выполнения последними служебных функций.

К обеспечивающему персоналу на государственной службе относятся:

- секретарь-референт,
- делопроизводитель,
- инженер,
- бухгалтер,
- экономист,
- юрист,
- редактор-корректор,
- инспектор по кадрам и др.

В круг обязанностей служебного персонала входят подготовка справок, статистической отчетности, различных материалов и сводок; переплет,

оформление и пересылка документов; хранение деловых бумаг и т.д. Они совершают подготовительно-технические операции.

Государственные служащие, относящиеся к обеспечивающему персоналу, не обладают государственно-властными полномочиями. Их действия не вызывают юридически значимых последствий, направленных на установление, изменение или прекращение правовых отношений. Подготовленные ими документы, справки, сводки, обобщения, отчеты и т. п. без подписи уполномоченного на то законом или иным нормативным актом государственного служащего юридической силы не имеют. Однако деятельность данной категории государственных служащих объективно необходима для обеспечения исполнения полномочий государственных органов.

3.3. РАЗРЯДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Под *разрядами* государственных служащих имеются в виду классы, категории, ранги государственных служащих в зависимости от их соответствия предъявляемым требованиям.

Разряды государственных служащих указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным должностям государственной службы соответствующих групп, и поэтому именуются квалификационными.

Квалификационные разряды государственных служащих представляют собой одну из фундаментальных основ организации государственной службы.

Термин «квалификационный» происходит от латинских слов *qualis* - какой, какого качества + *facere* - | делать и обозначает определение чьей-либо пригодности для той или иной деятельности на основе наличия необходимых знаний, навыков и умений, а слово «разряд» - категория, степень, уровень квалификации, -термин иного происхождения. В Российском государстве в XVI-XVII вв. существовала практика ведения разрядных книг («разрядов»), в которые ежегодно заносились записи о состоявшихся назначениях служилых

людей на высшие военные и государственные должности и царских поручениях отдельным должностным лицам.

Первая «Разрядная книга» была составлена в 1556 г. при Иване Грозном и охватывала все назначения за 80 лет с 1475 г. (со времени княжения Ивана III). Книга велась в Разрядном приказе. В приказе Большого Дворца параллельно велась книга «дворцовых разрядов», в которую заносились «повседневные записи» о назначениях и поручениях в придворной службе служилых людей.

Разрядные книги были отменены при Петре I, который ввел единую систему чинов, закрепленную в Табели о рангах 1722 г.

Введение квалификационных разрядов государственных служащих является своеобразным возвратом к традициям российской государственной службы.

Квалификационный разряд государственного служащего - это персонально присваиваемый на основании аттестации или по результатам государственного квалификационного экзамена служебный разряд (чин), соответствующий служебному положению (занимаемой государственной Должности государственной службы), уровню профессиональной и дополнительной специальной подготовки, выслуге лет, принадлежности к определенному ведомству и заслугам государственного служащего

Квалификационные разряды государственных служащих имеют пять наименований: референт, советник, советник РФ, государственный советник РФ и действительный государственный советник РФ. В каждой группе разрядов предусматривается три степени градации - 1, 2 и 3-й класс.

Таким образом, насчитывается всего 15 квалификационных разрядов (в царской России было 14 классов чинов).

Квалификационный разряд может быть присвоен государственному служащему с учетом уровня его профессиональной подготовки и соответствия этого уровня квалификационным требованиям по должности, которые, как мы установили, разграничены на пять групп. Поэтому и квалификационные

разряды разграничены по пяти группам государственных должностей государственной службы.

Государственным служащим могут быть присвоены следующие **квалификационные разряды:**

- действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим высшие государственные должности государственной службы;

- государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим главные государственные ^ должности государственной службы;

- советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим ведущие государственные должности государственной службы;

- советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим старшие государственные должности государственной службы;

- референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим младшие государственные должности государственной службы. **170**

Квалификационные разряды присваиваются по результатам квалификационной аттестации государственного служащего.

Государственный квалификационный экзамен может быть проведен по инициативе государственного служащего для присвоения ему по результатам указанного экзамена очередного квалификационного разряда без последующего перевода на другую государственную должность государственной службы.

Порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности государственной службы, аттестации государственных служащих должен устанавливаться федеральным законом. Однако единый

порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов и проведения аттестации, касающейся как федеральных государственных служащих, так и государственных служащих субъектов РФ, до настоящего времени не установлен федеральным законом.

Присвоение квалификационных разрядов действительных государственных советников РФ и государственных советников РФ федеральным государственным служащим производится указами Президента РФ по представлению руководителя федерального органа власти или его аппарата. В соответствии с п. «б» ст. 89 Конституции РФ в правомочия Президента РФ включено присвоение высших воинских званий (маршал, генерал армии) и высших специальных званий (генерал-полковник внутренней службы, милиции, юстиции).

Присвоение квалификационных разрядов советника РФ, советника государственной службы, референта государственной службы производится приказами (распоряжениями) руководителей государственных органов.

Государственные служащие сохраняют квалификационный разряд при нахождении на государственной службе, а также после ее прекращения.

Глава 4. Правовое положение государственных служащих

4.1. ПОНЯТИЕ и состав служебных прав

Под *правами государственного служащего* имеются в виду обусловленные Конституцией РФ, установленные федеральным законом, иными правовыми нормативными актами и охраняемые государством возможности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

В соответствии с Конституцией РФ государственные служащие как граждане Российской Федерации, имеющие определенный род и характер занятий, равны перед законом и пользуются в полной мере всеми правами и свободами, которые гарантируются гражданам Конституцией РФ (гл. 2) и законами Российской Федерации.

Вместе с тем государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности предоставляются особые права. Они называются служебными правами и принципиально отличаются от субъективных гражданских прав государственных служащих по своим целям и составу.

1. Право на ознакомление с документами. Закрепляется право государственного служащего на ознакомление с документами, определяющими его функции, права и обязанности по занимаемой государственной должности.

В числе этих документов следует прежде всего назвать правила внутреннего служебного распорядка, должностные инструкции, положения, уставы, правила работы с информацией и др. Указанные документы разрабатываются на основе квалификационных и иных требований, установленных Федеральным законом об основах государственной службы.

Государственный служащий от соответствующего должностного лица, имеет право требовать четкого письменного закрепления своих служебных прав и обязанностей в общих положениях, инструкциях по должности или других правовых документах и осуществления их средствами и методами в соответствии с полномочиями по занимаемой государственной должности.

Из этого положения также вытекает, что государственному служащему не могут быть поручены работа или выполнение заданий, выходящие за пределы его служебных полномочий и не предусмотренные документами, определяющими права и обязанности по занимаемой **им** государственной должности.

Под критериями качества исполнения государственной должности имеются в виду предварительно установленные правила (средства и методы) осуществления полномочий по должности. Отклонение от их научных стандартов должно быть подвергнуто надзору со стороны руководителей.

Под критериями оценки исполнения государственной должности имеются в виду оценочные показатели, складывающиеся из многих факторов служебной деятельности и вместе с тем охватывающие широкий круг

служебных и моральных проблем. Достижение высокого качества служебной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов означает четкое выполнение должностных обязанностей, высокую организованность и трудовую дисциплину, достижение стабильных высоких результатов в служебной деятельности, успешное выполнение особо важных заданий, проявление инициативы и творческой активности, способствующих эффективному решению поставленных перед государственным органом задач. В числе этих критериев обязательно присутствуют показатели для поощрения государственных служащих, а именно: успешное и добросовестное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, продолжительная и безупречная служба, выполнение заданий особой сложности.

Качество исполнения государственной должности является не только определяющим в оценке служебной деятельности и поощрении государственного служащего, но и основным условием его продвижения по службе. Под условиями продвижения по службе имеются в виду научно обоснованные показатели, характеризующие степень профессиональной подготовки и образованности, моральные качества, при достижении которых государственный служащий имеет право на продвижение по службе.

Условия продвижения по службе - один из важных аспектов повышения эффективности государственной службы. Забота об условиях продвижения по службе сказывается в повышении уровня квалификации и работоспособности государственных служащих, развитии их творческой инициативы. Обоснованные условия для продвижения по службе позволяют предупреждать текучесть кадров и являются одной из важных предпосылок стабильности государственной службы. При этом обеспечиваются учет степени удовлетворенности трудом, повышение профессионализма государственной службы в целом.

Профессиональная деятельность государственных служащих должна строиться на основе научной организации управленческого труда и

регулироваться специальными правовыми актами и технико-организационными документами: положениями, инструкциями, рекомендациями, методическими указаниями и т.п.

Государственные служащие имеют право претендовать как на создание хороших условий для работы, так и на предоставление служебных мест и необходимого оборудования, на внимательное отношение руководителя. Это право предопределяется задачей взаимного сотрудничества государственных служащих как в отношениях подчиненного к руководителю, так и руководителя к подчиненным. Оно связано с созданием благоприятной психологической обстановки в государственном органе, оказывающей самое непосредственное влияние на эффективность управленческого труда.

2. Право на информацию. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей. В целях его реализации государственный служащий вправе запрашивать и получать любую необходимую информацию, пользоваться современными научными и организационно-техническими средствами ее хранения и обработки, а также иметь возможность применять указанные средства в процессе своей служебной деятельности.

Право на получение информации означает также право доступа государственных служащих (каждого в большей или меньшей степени) к материалам, составляющим государственную или служебную тайну.

Следует особо подчеркнуть, что право государственного служащего запрашивать и получать необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы означает наличие соответствующей обязанности не только у государственных органов, но и у органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий всех организационно-правовых форм деятельности и форм собственности, а также учреждений и организаций.

3. Право на посещение предприятий, учреждений, организаций. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами **право** государственных служащих на посещение в определенном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.

4. Право на принятие решений. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями. Необходимость предоставления такого права объективно вытекает **из** обязанности государственного служащего трудиться добросовестно и честно. Поэтому каждый государственный служащий имеет право участвовать в обсуждении и решении вопросов деятельности государственного органа в целом или его подразделений, выступать с обоснованной критикой неправильных действий других государственных служащих или руководителей, вносить соответствующие предложения.

Из этого положения, в свою очередь, вытекает обязанность руководителей государственных органов создавать условия для реализации указанного права государственных служащих, обеспечивать гласность и объективность в оценке деятельности государственного органа и служебной Деятельности работников.

Государственный служащий участвует и в процедуре принятия индивидуальных решений. Это право реализуется государственным служащим лично, а также через участие в работе советов, комиссий, совещаний и т.д. Такие консультативные органы составляют для государственных служащих одну из гарантий того, что администрация умеряет авторитарный характер государственной службы.

5. Право на участие в конкурсе. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы. Конкурс на замещение

вакантной государственной должности государственной службы обеспечивает реализацию конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе.

Государственный служащий имеет право принимать участие в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы независимо от того, какую должность он занимает в момент его проведения. При этом государственный служащий по своей инициативе может принимать участие как в форме конкурса документов (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы 2-й группы), так и в форме конкурса-испытания (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы 3, 4 и 5-й групп).

6. Право на продвижение по службе. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право каждого государственного служащего на продвижение по службе в зависимости от способностей, результатов служебной деятельности и соответствия занимаемой должности.

Продвижение по службе (карьера) - характерный элемент правового положения государственного служащего в системе государственной службы с момента поступления на службу и до ее окончания. Ибо на государственную службу поступают для того, чтобы посвятить ей если не **всю**, то по крайней мере наиболее активную часть трудовой жизни. Поэтому государственный служащий имеет право на продвижение по службе и соответствующее увеличение денежного содержания.

Продвижение по службе состоит в изменении назначения государственного служащего и в увеличении его денежного содержания. Продвижение по службе может быть результатом оценки государственного органа, государственного квалификационного экзамена, профессионального конкурса или аттестации.

Продвижение по службе имеет две формы: продвижение по квалификационным разрядам и продвижение по должности. В результате *первой* формы меняется квалификационный разряд (звание, ранг) государственного

служащего без перевода на иную государственную должность, соответствующую квалификационному разряду, но с увеличением денежного содержания. При этом необходима минимальная выслуга лет при профессиональной ценности государственного служащего или максимальная выслуга при учете только самой выслуги. В первом случае государственный орган имеет право на усмотрение, во втором - его компетенция ограничена. Однако и в том и в другом случае присвоение квалификационных разрядов государственным служащим производится в соответствии с установленными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационными требованиями по профессиональному образованию, стажу государственной службы и опыту работы по специальности, знанию Конституции РФ, федеральных законов, конституций и законов субъектов РФ.

В результате применения *второй* формы государственный служащий может продвигаться по службе либо в пределах своей классификационной группы должностей (например, в пределах 1-й группы - младшие государственные должности государственной службы), либо на должности вышестоящих классификационных групп (например, государственные должности 2-й группы - старшие государственные должности государственной службы). Право на продвижение в этом случае реализуется при наличии вакантной государственной должности государственной службы, прохождения государственным служащим переподготовки (переквалификации) или повышения квалификации в соответствии с квалификационными требованиями по соответствующей должности, решения государственной конкурсной комиссии, рекомендации аттестационной комиссии.

7. Право на ознакомление с личным делом. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами как до, так и после

внесения их в личное дело. Это право служит защите государственного служащего от произвола должностных лиц. Право на ознакомление с личным делом следует понимать широко. Государственный служащий имеет право изучить свое личное дело полно и конфиденциально, сделать для себя записи и снять копии с документов; потребовать приобщения к делу своих объяснений.

Государственный служащий вправе заниматься с материалами личного дела неоднократно, если он тем самым не злоупотребляет своим правом.

Ознакомление должно происходить, как правило, по месту нахождения должностного лица, ответственного за ведение личного дела.

Реализация права на ознакомление с личным делом может быть осуществлена государственным служащим путем обжалования вышестоящему органу или в суд касающихся его лично регламентирующих или индивидуальных решений (распоряжений). Однако на основании этого права государственный служащий не может требовать отмены приказа или инструкции.

Право на ознакомление с материалами личного дела означает также право государственного служащего на ознакомление с жалобами и сообщениями (доносами) о фактах, которые отрицательно характеризуют его или могут повлечь отрицательные последствия, до включения их в личное дело.

8. Право на профессиональную подготовку. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих на переподготовку, переквалификацию и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета, т.е. федерального бюджета либо бюджета субъекта РФ.

Каждый государственный орган обязан обеспечивать повышение профессиональной подготовки государственных служащих, поскольку это всегда соответствует интересам надлежащего выполнения задач государственной службы.

Право на переподготовку следует понимать широко. Это право принадлежит всем государственным служащим, независимо от занимаемых государственных должностей и присвоенных квалификационных разрядов.

Переподготовка может быть разного типа, а именно: подготовка к занятию государственной должности, профессиональная подготовка в процессе прохождения службы, повышение квалификации, переквалификация, подготовка к внутренним конкурсам и профессиональным экзаменам, персональная подготовка. Положения ФЗ от 31 июля 1995 г. направлены на повышение эффективности осуществления этого права, предоставляя государственным служащим ряд возможностей (например, разрешение на отсутствие на служебном месте, отпуск на весь период подготовки с сохранением денежного содержания).

9. Право на пенсию. Это установленное федеральным законом, иными нормативными правовыми актами право государственных служащих на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы.

10. Право на служебное расследование. Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих на проведение по письменному требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство государственного служащего.

Государственный служащий защищен от угроз, насилия, оскорблений, ложных обвинений в его адрес из-за его функций. Гарантия защиты его и членов семьи от перечисленных и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей дана федеральным законом.

11. Право на объединение в профессиональные союзы (ассоциации). Это установленное федеральным законом и иными нормативными правовыми актами право на объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов.

12. *Право на внесение предложений.* Это установленное федеральным законом и иными нормативными актами право государственных служащих вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции. Под предложением имеется в виду привлечение внимания надлежащих инстанций к несовершенству организации, деятельности или регулирования отношений государственной службы и указание на пути их устранения.

Подача предложений не формализована. Их содержание и форма, соблюдение служебного порядка и т.д. законодательством не регламентируются.

Государственные органы обязаны принимать любые предложения, оперативно их рассматривать и принимать по ним решения. Государственный служащий имеет право на информацию о принятом решении. Однако он не вправе выдвигать какие-либо требования в отношении содержания исполнения по его предложению.

13. *Право на обжалование.* Это установленное федеральным законом и иными нормативными правовыми актами право государственных служащих обращаться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой. Таким образом, право на обжалование, реализуемое государственным служащим может быть подразделено на два вида:

- право на административное обжалование;
- право на судебное обжалование.

В то время как предложения государственного служащего имеют своей целью побудить государственный орган совершить какое-либо действие, жалобы направляются на уже совершенные действия (например, по поводу возложения дополнительных обязанностей, перевода на другую должность, наложения дисциплинарного взыскания и т.д.). Жалоба может быть подана по поводу любого реального управленческого действия и не имеет отлагательного действия.

Государственный служащий по своему усмотрению решает, куда ему обратиться: в вышестоящий в порядке подчиненности орган (к вышестоящему должностному лицу) либо непосредственно в суд. При этом по закону административное обжалование не лишает государственного служащего права на судебную защиту его прав.

4.2. ПОНЯТИЕ И СОСТАВ СЛУЖЕБНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Под *обязанностями государственного служащего* имеются в виду обусловленные Конституцией РФ и установленные федеральным законом, иными правовыми нормативными актами для обязательного систематического осуществления функции (основные действия), составляющие в своей совокупности существо профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Находясь на государственной службе, государственные служащие подпадают под специальный правовой режим, отличающийся от общих **норм** права. Вместе с тем государственные служащие как граждане РФ не могут освобождаться от общегражданских обязанностей перед обществом, предусмотренных Конституцией РФ. Как и все граждане, они обязаны платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, защищать Отечество, нести военную службу, а в иных установленных отдельным законом случаях - альтернативную гражданскую службу и т.д. (ст. 57-59 и др. Конституции РФ).

Конституция РФ возлагает на отдельные категории государственных служащих повышенные обязанности, когда это диктуется интересами нормального функционирования государственной службы. Так, в соответствии с Конституцией РФ должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24, 42); получения достоверной и своевременной информации о факторах, создающих угрозу для жизни и здоровья (ст. 41) и др.

Обязанность государственного служащего обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации является одной из основных и обусловлена тем, что государственный служащий органически связан с государством. Эта обязанность представляет собой общее условие, составляющее источник всего каталога основных обязанностей государственных служащих. Из нее в конечном счете выводятся все другие обязанности, предусмотренные в законе. Они предполагают, что государственный служащий предан общественному строю в духе Конституции РФ и поддерживает его как на службе, так и за ее пределами.

Обязанность соблюдения Конституции РФ - непреклонное требование, предъявляемое к государственным служащим. Выполнение этой обязанности означает, что государственный служащий должен исполнять свою должность в духе конституционных принципов:

- соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- равноправия и полноправия граждан;
- законности;
- гуманизма (признания человека высшей ценностью);
- идеологического многообразия, многопартийности и др.

Важно, чтобы государственный служащий не только на словах, но и на деле защищал конституционный строй в духе Основного Закона и в интересах государства. Серьезные сомнения в верности Конституции РФ могут возникнуть в отношении тех государственных служащих, которые были замечены в нарушении прав человека, защита которых является основным требованием Конституции РФ. Что же касается членства в партии или общественном объединении, то сам по себе этот факт не может рассматриваться как препятствие к пребыванию на государственной службе.

Государственные служащие должны воздерживаться не только от действий или выступлений, но и от публичных высказываний, могущих повредить государственной службе или нанести ущерб государственному органу.

Госслужащий не имеет права апелляции к прессе; информацию для нее вправе давать только уполномоченные на это государственные служащие. Государственный служащий не вправе использовать свой авторитет и знание документов для того, чтобы критиковать конституционный строй. С сообщениями о деятельности, а также о недостатках, упущениях или злоупотреблениях в деятельности соответствующего государственного органа государственным служащим может быть рекомендовано обращаться к вышестоящему руководству или органу, включая Правительство РФ.

Обязанность не совершать действия, затрудняющие работу органов государственной власти, конкретизируется в зависимости от занимаемой государственным служащим должности. Государственный служащий не вправе критиковать своего руководителя, государственный орган, в котором он служит, по вопросам государственной политики, которую должен проводить государственный орган и должностные лица. Так, несовместимы с должностью министра публичные заявления о неправильной политике правительства, кроме тех случаев, когда это связано с отставкой министра, не согласного с политикой правительства. Если государственный служащий не согласен с проводимой политикой, он должен подать в отставку.

Обязанность по обеспечению поддержки конституционного строя должна исполняться государственным служащим посредством активных действий по вовлечению граждан в поддержку конституционного строя.

Обязанность добросовестно исполнять должностные функции -это установленная федеральным законом обязанность государственного служащего добросовестно, с полной отдачей сил, исполнять свои должностные обязанности, а также приказы, распоряжения, указания руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий. Не признаются исполняющими должностные обязанности государственные служащие:

- находящиеся на отдыхе или в отпуске;

- в отношении которых служебным расследованием, следственными или служебными органами установлено, что совершенные ими противоправные действия:

а) находятся в прямой причинной связи с алкогольным, наркотическим или токсическим опьянением;

б) являются умышленным преступлением или умышленным административным правонарушением (за исключением действий, совершенных в условиях крайней необходимости или необходимой обороны);

в) признанные совершившими покушение на самоубийство, если оно не было обусловлено болезненным состоянием или доведением до самоубийства.

Обязанность добросовестно исполнять должностные функции означает, что государственный служащий должен выполнять их в течение служебного времени. Закон не требует, чтобы государственный служащий «не вылезал» со службы: вполне достаточно, если он будет с полной интенсивностью исполнять должностные обязанности в течение служебного времени.

Временные рамки обязанности государственного служащего исполнять свои должностные обязанности определяются правилами служебного распорядка, графиками службы либо условиями контракта. Однако к исполнению неотложных или непредвиденных обязанностей государственный служащий может привлекаться сверх установленного служебного времени, а также в выходные и праздничные дни на основании приказа руководителя государственного органа.

Государственный служащий должен постоянно присутствовать на своем служебном месте, чтобы в случае необходимости немедленно приступить к исполнению должностных обязанностей.

Невыполнение должностных обязанностей или нечеткое, нерадивое, формальное либо неполное их осуществление всегда следует квалифицировать как дисциплинарный проступок. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к государственной службе, если это повлекло

существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, образует состав уголовного преступления.

Должностные обязанности на государственных служащих возлагаются не в их собственных интересах и не в интересах отдельных граждан, а исключительно для обеспечения выполнения задач и функций государственных органов в общественно полезных целях. Поэтому если государственный служащий осуществляет свои обязанности недобросовестно (в иных целях или выходит за пределы предоставленных прав), то его действия могут быть квалифицированы как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или уголовное преступление. Так, самовольное, с нарушением установленного законом порядка, осуществление должностным лицом своих действительных или предполагаемых обязанностей образует состав административного проступка, если оно не причинило существенного вреда, либо уголовного преступления, если такими действиями причинен существенный вред.

Использование государственным служащим своих должностных обязанностей (и прав) вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, квалифицируется в качестве уголовного преступления.

Превышение должностных полномочий квалифицируется как дисциплинарный проступок. Если превышение служебных полномочий причинило существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан, оно образует состав уголовного преступления.

Под превышением служебных полномочий имеется в виду умышленное совершение государственным служащим действий, явно выходящих за пределы обязанностей (прав), предоставленных ему по должности законом

(уставом, положением, инструкцией, приказом и т.п.). Понятием «превышение должностных полномочий» могут быть охвачены действия,

- которые входят в компетенцию вышестоящего должностного лица данного органа;
- которые могут быть совершены лишь коллегиально;
- которые могли быть совершены и данным должностным лицом, но при наличии у него специальных полномочий или в особых условиях;
- которые неправомочно совершить никакое должностное лицо и никакая служебная инстанция.

Наряду с общим составом превышения власти или служебных полномочий УК РФ предусматривает некоторые его специальные виды, например, устанавливает уголовную ответственность должностных лиц, производящих дознание или предварительное следствие, за совершение действий, заключающихся в принуждении к даче показаний.

Обязанность обеспечивать соблюдение и защиту прав граждан - это установленная федеральным законом обязанность государственного служащего обеспечивать соблюдение и защиту прав, а также законных интересов граждан всеми законными средствами. Эта должностная функция обязывает государственного служащего оказывать содействие гражданам, консультировать их и активно противодействовать любым попыткам нарушения их прав и законных интересов.

В Конституции РФ (ст. 2, 18) права и свободы человека и гражданина устанавливаются не только в качестве основ конституционного строя, но и в качестве непосредственно действующих прав. Конституционное признание прав и свобод граждан означает обязанность государства осуществлять их реализацию и защиту через деятельность государственных органов. Поэтому для выполнения каждым государственным служащим обязанности обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан главное значение имеет строгое следование конституционному требованию, состоящему в том, что права и свободы граждан являются непосредственно

действующими. Это требование определяет смысл, содержание и применение законов, профессиональной деятельности государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Выполнение государственным служащими обязанностей обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан означает:

- своевременное издание правовых актов, связанных с обеспечением реализации гражданами своих прав;
- организацию исполнения законов, имеющих непосредственное отношение к правам и свободам граждан;
- оказание помощи и содействия гражданам в реализации их конкретных субъективных прав;
- осуществление мер по охране прав и свобод граждан.

Для обеспечения выполнения обязанности по соблюдению и защите прав и законных интересов граждан в государственных органах должны определяться конкретные структурные подразделения и должностные лица, на которых возлагается обязанность создавать условия для реализации названных прав и свобод, принимать меры к их безусловному обеспечению, а также предусматривать ответственность должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите.

Охраняя права граждан, руководители государственных органов, органов местного самоуправления обязаны осуществлять контроль; рассматривать протесты и представления органов прокуратуры, частные определения и представления судов; проводить проверки по выступлениям печати, информирующим об ущемлении прав и свобод граждан, и др.

Обязанность рассматривать обращения граждан. Это установленная федеральным законом обязанность государственного служащего своевременно рассматривать в пределах своих должностных полномочий обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления.

Обязанность государственных служащих своевременно рассматривать обращения граждан корреспондирует конституционному праву граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Содержание обращений может касаться проблем как общих государственных, так и местного самоуправления, интересов как личных, так и коллективных.

Термин «обращение» объединяет такие понятия, как «предложение», «заявление», «жалоба» (в письменной или устной форме).

Предложение - это обращение по поводу несовершенства организации, деятельности или регулирования в той или иной области и рекомендации о путях устранения недостатков. Особенность предложений состоит в том, то они не отражают, как правило, конкретных нарушений субъективных прав.

Заявление - это обращение по поводу

- реализации субъективных прав и законных интересов граждан;
- нарушений нормальной деятельности, не касающихся прав и интересов конкретных лиц;
- злоупотреблений, незаконных действий и иных нарушений законности, когда они не затрагивают права и интересы заявителя или других конкретных лиц.

Жалоба - это обращение в государственные или иные официальные органы, к должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина (граждан).

В одном и том же обращении указанные элементы могут содержаться все или в различном сочетании.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 33) гражданин может обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления не только с предложениями, заявлениями и жалобами, но и по другим вопросам,

например, за получением законным способом необходимой ему информации, справок, копий документов и т.д.

При рассмотрении обращений государственные служащие обязаны:

- разобраться в существе обращения;
- при необходимости проверить сообщаемые сведения;
- вынести обоснованное решение;
- обеспечить своевременное и правильное исполнение решения;
- сообщить заявителю о решении;
- в случае отклонения предложения, заявления, жалобы указать мотивы;
- разъяснить порядок обжалования решения.

Обязанность поддерживать квалификацию - это установленная федеральным законом обязанность государственного служащего поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей. Как субъект государственно-служебных отношений государственный служащий обязан профессионально обеспечивать задачу и функции государственных органов. Он должен отвечать требованиям, вытекающим из назначения и содержания занимаемой должности. С этой точки зрения он должен иметь необходимую профессиональную подготовку и прежде всего обладать знаниями, достаточными для исполнения должностных полномочий. Поэтому общее и специальное(первоначальное, среднее специальное и высшее профессиональное) образование включается в число необходимых условий для занятия соответствующих государственных должностей государственной службы. Как правило, профессиональная подготовка требуется для получения квалификационного разряда, звания или ранга.

Следует также иметь в виду, что государственный служащий нанимается государством не для того, чтобы выполнять одну и ту же работу в течение всей своей службы. Происходит изменение профессий: одни исчезают, другие

появляются, обязанности одних и тех же профессий меняются. Поэтому профессиональная подготовка и переподготовка становится одной из основных обязанностей государственного служащего.

Отсутствие образования, опыта и соответствующей квалификации, как правило, является фактором, свидетельствующим о невозможности выполнения либо о ненадлежащем исполнении обязанностей по службе. Поэтому каждый государственный служащий обязан постоянно повышать свой профессиональный уровень. Государственный служащий обязан принимать участие в мероприятиях по повышению квалификации по службе. Он должен знать законодательство о государственной службе, следить за изменениями фактических и правовых аспектов своей служебной деятельности.

Обязанность профессиональной подготовки нередко имеет продолжение в виде обязательства оставаться на государственной службе в течение определенного времени. **Обязанность хранить сведения, не подлежащие оглашению** - это установленная федеральным законом обязанность государственного служащего хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан. Таким образом, обязанность соблюдения служебной тайны распространяется на всю информацию, ставшую известной государственному служащему по роду его деятельности или по обстоятельствам службы. Сюда может относиться и приказ работодателя, адресованный государственному служащему, который он считает незаконным.

Государственную тайну составляют предусмотренные в специальных перечнях важнейшие сведения, разглашение которых может причинить существенный вред интересам России и образует состав уголовного преступления, административного или дисциплинарного проступка или гражданско-правового деликта. Согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ перечень

сведений, составляющих государственную тайну, может определяться только федеральным законом.

При оформлении на должность, связанную с необходимостью доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, государственный служащий обязан пройти процедуру оформления допуска. Допуск государственных служащих к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке.

Под иной охраняемой законом тайной понимается служебная, профессиональная тайна.

Служебную тайну составляет несекретная информация, касающаяся деятельности государственных органов, ограничение на распространение которой диктуется служебной необходимостью. Состав информации, доступ граждан к которой ограничивается в интересах обеспечения функционирования государственного органа и которая относится к служебной тайне, определяет руководитель государственного органа, он же несет ответственность и за организацию охраны такой информации.

Общие условия, когда информация может приобретать характер служебной тайны, определяются в ст. 139 ГК. Содержание профессиональной тайны определяется в законодательстве, регулирующем соответствующие виды деятельности: следственной тайны - в Уголовно-процессуальном кодексе РФ; врачебной тайны - в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и т.д.

Глава 5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

В результате изучения данной главы студент должен: *знать*

- понятие и принципы муниципальной службы;
- историю становления муниципальной службы в России;
- понятие, виды должностей муниципальной службы;
- основы правового статуса муниципального служащего; *уметь*

• анализировать, толковать и правильно применять нормативные правовые акты, регламентирующие муниципальную службу;
владеть

- навыками работы с нормативными документами, регламентирующими профессиональную служебную деятельность.

5.1. Понятие, задачи, функции и принципы муниципальной службы в Российской Федерации

В последнее время государственные органы, общественные объединения все больше уделяли внимание проблемам становления местного самоуправления. Рассматривая местное самоуправление как важную составляющую демократического государства, они проявляли интерес к корням и особенностям российской модели самоуправления. В поисках оптимальной концепции и модели в большей мере изучалось самоуправление иностранных государств. Одним из свидетельств результатов переноса общественного внимания явилось то, что нередко в проектах законов объединялись модели местного самоуправления разных стран, не всегда приемлемые для российского общества и государства, не учитывающие политические и социально-экономические особенности России, психологию, менталитет и традицию народов, сложившиеся на протяжении столетий.

Прежде чем мы станем раскрывать понятие муниципальной службы, нам необходимо вспомнить правовые институты, с которыми муниципальная служба неразрывно связана.

Так, в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в России гарантируется право на **местное самоуправление**, под которым понимается:

- форма осуществления народом своей власти;
- самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Исходя из анализа положений вышеуказанного Закона, местное самоуправление в России осуществляется в пределах муниципальных образований, а именно в городских или сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах либо на внутригородских территориях городов федерального значения.

Закон установил и правовую характеристику данных муниципальных образований:

- **городское поселение** — город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- **сельское поселение** — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

— **муниципальный район** — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

— **городской округ** — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных указанным Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

— **внутригородская территория города федерального значения** — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Таким образом, в современной России муниципальная служба организуется в пределах муниципальных образований и созданных в них органах, т.е. органически связана с органами местного самоуправления, их назначением в жизни местных сообществ.

В деятельности муниципальных служащих находят свое воплощение задачи и функции местного самоуправления. Муниципальный служащий трудится в системе органов местного самоуправления, созданных для практического осуществления стоящих перед местным самоуправлением задач.

Муниципальный служащий осуществляет профессиональную деятельность по обеспечению полномочий органов местного самоуправления, которые призваны в интересах и от имени населения непосредственно решать вопросы местного значения. Находясь под пристальным контролем населения, муниципальный служащий менее бюрократичен, чем государственный.

Органы местного самоуправления — самостоятельная часть профессионального публично-властного аппарата страны. Это накладывает свой отпечаток на характер деятельности людей, работающих в этих органах и реализующих их полномочия.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

— **представительный орган муниципального образования** — это выборный орган, состоящий из депутатов, избираемых избирателями на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени общеобязательные решения, действующие на территории муниципального образования;

— **глава муниципального образования** является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования, собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

— **местная администрация** (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

— **контрольный орган муниципального образования** образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

— **иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления**, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Служба в органах местного самоуправления именуется **муниципальной службой**.

Отправным пунктом в регулировании отношений муниципальной службы является Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон), который устанавливает порядок регулирования отношений, связанных с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств — участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, а также связанных с прохождением и прекращением муниципальной службы, определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Детализация указанного Закона определяется законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

В соответствии с Законом под **муниципальной службой** понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Таким образом, основными элементами муниципальной службы являются:

- поступление на муниципальную службу;
- прохождение муниципальной службы;
- прекращение муниципальной службы.

Более подробно данные элементы будут раскрыты в гл. 9 учебника.

Исходя из анализа российского законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации, мы можем определить основные **задачи муниципальной службы**.

1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования.

2. Обеспечение реализации положений Конституции РФ, федерального законодательства, законов субъекта РФ, устава муниципального образования, правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на территории муниципального образования.

3. Организация оптимального, наиболее эффективного обеспечения социально-экономических и иных условий жизни населения муниципального образования исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций.

4. Формирование условий для практического осуществления функций органов местного самоуправления и профессиональное обеспечение реализации функций, компетенции и полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

5. Защита прав и интересов населения и органов местного самоуправления муниципального образования.

6. Подготовка, принятие, организация исполнения и исполнение решений в пределах полномочий органов местного самоуправления.

7. Оказание содействия федеральным органам государственной власти, расположенным на территории муниципального образования, органам государственной власти субъекта РФ.

Но все же главной задачей, для решения которой и создается муниципальная служба, является *обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения через органы местного самоуправления и непосредственно*.

Функции муниципальной службы — это основные направления деятельности муниципальной службы. Они формируются и определяются в соответствии с ее задачами. Более того, функции — это метод и способ решения задач, достижения целей. Задачи обуславливают содержание функций, формы и методы их реализации.

Основными функциями муниципальной службы являются следующие.

1. *Планирование*. В основе планирования — разработка программ, планов деятельности муниципальной службы по решению стоящих перед местным самоуправлением задач.

Планирование заключается в формулировании условий, необходимых для решения того или иного вопроса; установлении последовательности создания или обеспечения этих условий; определении порядка, а также сроков выполнения конкретных действий; указании на то, какими должны быть результаты деятельности.

Планироваться может правотворческая деятельность (подготовка и принятие муниципальных правовых актов), финансовая деятельность (объем

доходов и расходов), проведение мероприятий по исполнению федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, проведение мероприятий местного значения (экономических, социальных, культурных и пр.).

2. *Регулирование* (от лат. *regulo* — устраиваю, привожу в порядок). Применительно к муниципальной службе регулирование заключается в упорядочении общественных отношений, возникающих в сфере местного самоуправления, в налаживании связей между субъектами этих отношений, приведении системы управления делами муниципального образования в такое состояние, которое обеспечивает эффективную работу всех элементов местного самоуправления.

3. *Распорядительство*. Распорядительные функции выражаются в даче конкретных указаний исполнителям -выполнить работы, совершить действия в определенном порядке и в определенный срок. Однако они проявляются и в непосредственных действиях муниципальных служащих.

4. *Координация* (от лат. *co* — совместно и *ordinatio* -упорядочение) представляет собой установление взаимосвязей между органами местного самоуправления и различными внешними (гражданами, организациями, органами местного самоуправления иных муниципальных образований, органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами государственной власти и т.д.) и внутренними (структурными подразделениями органа местного самоуправления, муниципальными служащими и т.п.) субъектами. Взаимосвязи необходимы для слаженной и четкой деятельности различных субъектов правовых отношений по решению конкретных задач.

5. *Контроль*. Понятие «контроль» удачно раскрыто Ю. Н. Стариловым применительно к функциям государственной службы — это «установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственной службы и ее структуры требуемому (определенному) стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственной службы, а также конкретных действий государственных служащих; установление соотношения намеченного и сделанного в системе государственного управления и государственной службы»¹. Как функция муниципальной службы контроль представляет собой проверку качества, полноты и своевременности выполнения субъектами правовых отношений поставленных перед ними задач и целей. Он может включать в себя проверку исполнения принятых решений или обязанностей, возложенных на того или иного субъекта.

6. *Учет и информационное обеспечение*. В муниципальной службе учет представляет собой регулярный сбор сведений, информации. Это информация о результатах деятельности органов местного самоуправления, движении финансовых и материальных ресурсов муниципальной службы, об объектах муниципальной собственности и т.д.

Непосредственные, специальные функции, которые выполняют структурные подразделения органов местного самоуправления и

муниципальные служащие, конкретизируются в соответствии с задачами, поставленными перед органом самоуправления или служащими, находят свое закрепление непосредственно в уставах муниципальных образований.

Закон определил *основные принципы муниципальной службы*, под которыми следует понимать основополагающие начала, определяющие порядок организации и прохождения муниципальной службы в Российской Федерации, а также основы правового статуса муниципальных служащих.

Так, принципы муниципальной службы мы можем разделить на несколько групп:

1. К принципам функционирования муниципальной службы или деятельности муниципальных служащих относятся следующие.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. В Конституции РФ (ст. 2) установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Мнения ученых-юристов о ст. 2 Конституции РФ сводятся к следующему: признание прав и свобод человека в Российской Федерации означает, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект бесконтрольной государственной деятельности, а как равноправный субъект, реализующий свои конституционные права. В Российской Федерации никто не может быть ограничен в правомерных средствах защиты своего человеческого достоинства и основанных на нем прав. Государство не только воздерживается от вмешательства в сферу прав и свобод: обязанность соблюдать права и свободы предусматривает активную деятельность государства по созданию условий для их реализации.

Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Попытки дать определения понятиям «профессионализм» и «компетентность» не раз предпринимались учеными-юристами. Наиболее удачные строятся на следующих рассуждениях.

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.

Профессионализм муниципального служащего предполагает как знание (полученное в результате обучения в образовательном учреждении) общей характеристики определенной сферы, в управлении которой он принимает участие, так и особенностей этой сферы, ее специальных функций и задач.

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Под ответственностью понимается мера воздействия на нарушителя. Также ответственностью называется мера принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в

установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений психологического (личного) характера (например, дисциплинарная ответственность) или имущественного (административная ответственность). Ответственность всегда связана с принуждением, применением установленных законом мер воздействия на правонарушителя и сопровождается наступлением отрицательных, неблагоприятных последствий для него. Обязательным условием привлечения лица к ответственности является правонарушение.

Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих. Этот принцип можно отнести как к принципам деятельности муниципального служащего, так и к принципам организации муниципальной службы. Мы рассмотрим его в данной группе, так как реализация этого принципа имеет первостепенное значение именно в повседневной деятельности муниципального служащего.

Правовая защищенность выражается в том, что муниципальный служащий не может быть произвольно привлечен к ответственности или уволен с муниципальной службы. Для перевода муниципального служащего на другую должность муниципальной службы необходимо получить его согласие (кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством). Правовая защищенность также заключается в том, что никто не вправе заставить муниципального служащего исполнять незаконные приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. Органы местного самоуправления обязаны создать муниципальному служащему условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей, а также предоставлять ежегодный оплачиваемый отпуск. За исполнение обязанностей он должен получать денежное содержание. Успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих обязанностей, продолжительная и безупречная служба должны поощряться.

Социальная защищенность муниципальных служащих в первую очередь неразрывно связана с обеспечением статуса данной категории граждан. Муниципальному служащему в муниципальном образовании должны быть созданы такие социальные условия труда, при которых он никогда не должен отстраняться от надлежащего исполнения своих обязанностей.

Принцип стабильности муниципальной службы устанавливает способность муниципальной службы решать поставленные задачи, выполнять возложенные функции одной и той же структурой, штатной численностью муниципального образования.

Принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих устанавливает право населения составить представление о работе муниципальных служащих, их компетенции, позволяющие обратиться к тому служащему, который выполняет нужную функцию.

В настоящее время в большинстве муниципальных образований на сайте местной администрации могут быть размещены должностные инструкции служащих и их план работы.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами является формой реализации ст. 3 Конституции РФ, которая устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Муниципальные служащие для решения конкретных вопросов местного самоуправления могут создавать советы жителей. Это право целесообразно конкретизировать в уставе муниципального образования.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставом муниципального образования должны определяться среди многих сведений формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления, а также порядок взаимодействия с государственными органами.

2. Принципами организации муниципальной службы, т.е. формирования структур и подразделений органов местного самоуправления, подбора и расстановки кадров муниципальных служащих, являются следующие.

Принцип равного доступа граждан и равных условий прохождения муниципальной службы. Первоначально принцип равного доступа граждан России к службе был закреплен в ч. 4 ст. 32 Конституции РФ в отношении государственной службы. Со временем он нашел свое место и в нормах законодательства о муниципальной службе. Так, законодатели перенесли этот принцип и в Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» В ст. 3 Закона было установлено, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В ныне действующем же Законе данный принцип устанавливает то, что к муниципальной службе равный доступ и равные условия ее прохождения имеют все граждане России, владеющие государственным языком Российской.

Федерации, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Принцип единства основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы. Законом, в котором отражены основные требования, предъявляемые к муниципальной службе в Российской Федерации, является Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». Прежде всего это требования к организации муниципальной службы, поступлению на муниципальную службу и замещению муниципальных должностей, прохождению муниципальной службы. Помимо требований, предъявляемых к муниципальной службе, Закон также устанавливает квалификационные требования, определяет основные обязанности и права муниципальных служащих, условия привлечения муниципальных служащих к ответственности и порядок поощрения муниципальных служащих и др.

В сфере законодательного регулирования рассматриваемый принцип означает, что для всех муниципальных служащих, независимо от муниципального образования и субъекта РФ, требования, изложенные в указанном Законе, являются едиными.

Принцип внепартийности муниципальной службы неоднозначно толкуется в юридической литературе. В современной политологии под политической партией понимается наиболее активная и организованная часть какого-либо класса, либо социального слоя, выражающая их интересы и осуществляющая руководство их политической деятельностью.

С правовой точки зрения партии — это общественные объединения. В настоящее время их деятельность регламентируется Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях». В нем под политической партией понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

3. Перечень принципов муниципальной службы не «закрывается» нормами Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Дополняет его законодательство субъектов РФ. Следует отметить, что многие субъекты РФ перенесли в свое законодательство о муниципальной службе правовые принципы, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Так, на основе анализа данных нормативных правовых актов возможно выделение следующих специальных правовых принципов муниципальной службы в Российской Федерации:

Принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих. Верховенство закона — это его «господство» над иными актами. Данный принцип означает,

что при исполнении муниципальным служащим своих обязанностей он прежде всего должен действовать в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта РФ.

Согласно ст. 15 Конституции РФ она (Конституция) имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Под «иными правовыми актами» понимаются как подзаконные акты федерального уровня (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти), так и подзаконные акты субъектов РФ и акты органов местного самоуправления. Наибольшее количество проблем возникало и возникает как раз с последними двумя группами актов.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Данный принцип можно отнести и к рассматриваемой группе принципов (принципов деятельности), и к группе принципов организации муниципальной службы. В сфере деятельности муниципальной службы он берет свое начало в ст. 12 Конституции РФ, в которой закреплено, что местное самоуправление в пределах своей компетенции самостоятельно. Муниципальная служба не является частью системы государственной службы. Она независима от федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ в пределах своей компетенции.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это установлено Конституцией РФ, уточнено в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», а также в законах субъектов РФ.

Европейская хартия местного самоуправления также исходит из существования органов местного самоуправления, которые «наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций».

Принцип обязательности для муниципального служащего правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий (например, Московская и Вологодская области, Краснодарский край).

Принцип гласности в осуществлении муниципальной службы (например, г. Москва, Архангельская область). В Законе о муниципальной службе Челябинской области данный принцип дополняется гарантированностью гражданам России права на обращение к муниципальным служащим, а также на получение гражданами полной и достоверной информации о деятельности муниципальной службы в пределах, установленных законом.

Таким образом, под муниципальной службой в Российской Федерации понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется

на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) и направленная на обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

5.2. История становления муниципальной службы в России

Живя в современной России, граждане сталкиваются с проблемами, решение которых порой связано с обращением в те или иные органы управления, будь то местные или общегосударственные. Государство не в силах уследить за тем, чтобы права и свободы граждан гарантировались в каждом уголке нашей родины. Вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов. К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан — муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть прежде всего созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. Здесь необходимо ежедневно обеспечивать их безопасность, предоставлять медицинское обслуживание, давать возможность получения стандартного образования, создавать рабочие места, оказывать транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

Каждое государство заинтересовано в способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей.

В России накоплен большой опыт в данной сфере. Начиная с XVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах. Но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел.

В двадцатом столетии пришло понимание того, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления как местного, так и общественного. Жители населенных пунктов должны иметь

возможность самостоятельно, под свою ответственность решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Причем объем полномочий этих органов должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо проявлялись две тенденции: объединение на основе сильной центральной власти и разобщение, суверенизация территорий, ее составляющих. Причиной тому были как объективные исторические и социально-экономические условия, так и субъективное желание удельных владетелей, или региональных элит, в современных политических терминах, быть всевластными хозяевами в своих ограниченных, но самодостаточных, с их точки зрения, пределах.

Наряду с двумя отмеченными основными тенденциями на всех этапах развития государственности иногда явно, иногда в менее заметной мере проявлялась и третья — становление и развитие местного самоуправления. В периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции. В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что, как и в настоящее время, государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ.

На этом фоне очевидна актуальность обращения к истории российского государства, в ходе которой мы можем проследить основные этапы становления и развития самоуправления в России и, в частности, муниципальной службы.

Служба как один из видов социальной, общественно-политической деятельности в любом обществе, в любом государстве выступает в качестве необходимого условия нормальной жизнедеятельности общества.

Понятие «муниципальная служба» — сравнительно новое для нашего законодательства. До перехода к организации местной власти на началах самоуправления и становления местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа понятие «муниципальная служба» в законодательстве не использовалось, ибо служащие местных органов государственной власти (местных Советов и их исполнительных комитетов) являлись государственными служащими.

Учреждение муниципальной службы как нового вида служебной деятельности, обособление ее от государственной службы обусловлено формированием в России местного самоуправления как специфического уровня власти, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Вместе с тем первые законы о местном самоуправлении — Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР от 06.07.1991 «О местном самоуправлении в РСФСР» — не использовали понятие «муниципальная служба».

Служба в органах местного самоуправления трактовалась первоначально как часть государственной службы. Понятия «государственный служащий» и «муниципальный служащий» были, по существу, равнозначными. Согласно такому взгляду муниципальный служащий — это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления. Так, Д. Н. Бахрах¹, определяя государственную службу, отмечал, что используемые им понятия «государственная служба» и «государственный служащий» понимаются широко, по-старому: как государственная и муниципальная служба, государственные и муниципальные служащие. Надо отметить, что в позиции Бахраха содержится исключительно важный для понимания природы местного самоуправления вывод о **механизме публичной власти** как совокупности государственных и муниципальных органов, который позволяет ставить вопрос о двух основных формах публичной власти, власти народа: государственной власти и власти муниципальной (местном самоуправлении), имеющих свою специфику, свои отличительные признаки.

Вопрос о службе в органах местного самоуправления решается в зависимости от того, какое место государство отводит муниципальным органам в общей системе управления, какие задачи и функции признает за местным самоуправлением.

Известно, что в дореволюционной России Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Го-родовое Положение 1870 г. не признавали государственного характера деятельности земских и городских органов самоуправления. Разработчики обоих документов находились под значительным влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления и считали земские и городские органы самоуправления общественными по своей сути органами (отличными от государственных органов), решающими общественно-хозяйственные вопросы местной жизни. В силу этого служащие в земских и городских органах самоуправления не признавались государственными служащими.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890), и Городовое Положение (1892). Согласно данным документам выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, стали считаться состоящими на государственной службе. Они имели право на чинопроизводство, получение орденов и ношение мундира.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ, стремясь обеспечить самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, в ст. 12 установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта норма Конституции в совокупности с другими ее положениями о местном самоуправлении (ст. 3, 130—133 и др.) послужила основой для формирования модели местного самоуправления, которая существенно отличается от той, что была закреплена в Законе РСФСР от 06.07.1991 «О местном самоуправлении в РСФСР».

Самостоятельным объектом муниципальной деятельности Конституция РФ считает вопросы местного значения. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены лишь органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными решением суда.

Организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством призвано также обеспечить возможность муниципальным образованиям, «не нарушая более общих законодательных положений», как провозглашает ст. 6 Европейской хартии о местном самоуправлении, самим «определить свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление». В соответствии с данным положением ст. 131 Конституции РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Таким образом, Конституция РФ, признавая и гарантируя местное самоуправление как самостоятельный уровень власти, организационно обособленный в системе управления обществом и государством, заложила правовую основу для учреждения муниципальной службы — нового вида служебной деятельности в нашем обществе.

В Федеральном законе от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 1) содержится следующее определение муниципальной службы:

«Муниципальная служба — профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий». Муниципальная власть (местное самоуправление) и власть государственная — формы публичной власти. У них единый источник — власть народа. Государственные и муниципальные служащие участвуют в осуществлении функций государственных и муниципальных органов, в сфере публичной власти.

5.3. Должность муниципальной службы: понятие и классификация

В настоящее время законодатель разделил два понятия: «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы». Чтобы получить их наиболее точные определения, прежде всего рассмотрим термин «должность», под которым понимаются:

1) штатная единица или рабочее место как основной организационный элемент структуры. В должностной характеристике (инструкции) указывают частные задачи, которые решаются на соответствующем рабочем месте, необходимые для их выполнения полномочия и компетентность (знания), а также место в служебной иерархии;

2) служебное положение работника, определяющее круг его полномочий и ответственности, занимаемое постоянно или временно, а также замещаемое периодически, по конкурсу;

3) Д. Н. Бахрах определяет должность как первичный компонент¹. С одной стороны, должность есть первичный компонент управленческой структуры, в определенной степени обособленный. Ее можно рассматривать как минимальный предел дифференциации управленческих функций и как средство стабилизации, формализации деятельности служащего. Должность — простейшая ячейка аппарата, предназначенная для одного работника, определяющая его место и роль в управленческом ансамбле. С другой стороны, это стабильный комплекс прав и обязанностей, правовое установление, ориентированное на одного человека,

который должен осуществлять часть работы, порученной организации.

В современной теории муниципального права выделяют основные *признаки* должности:

— существование должности неразрывно связано с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа. Таким образом, объективной основой для создания должностей служит круг обязанностей органа или лица;

— обязательным признаком должности является круг обязанностей, которые выполняет муниципальный служащий. Эти обязанности являются формой полномочий органа или лица или формой функции органа или лица.

Таким образом, под муниципальной должностью мы понимаем должность, предусмотренную уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности подразделяются:

— *на выборные муниципальные должности*, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

— *назначаемые (конкурсные) муниципальные должности, замещаемые* путем заключения трудового договора.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определил понятие должность муниципальной службы — это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Основные *признаки* должности муниципальной службы:

— это должность в органе местного самоуправления либо аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

— она устанавливается муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ;

— при составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ.

Исходя из вышеизложенного, законодатель сделал различие муниципальных служащих и **лиц, замещающих муниципальные должности**, под которыми понимаются депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса.

Классификация должностей муниципальной службы устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром должностей муниципальной службы субъекта РФ.

Под **реестром должностей муниципальной службы** понимается установленный законом субъекта РФ перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В качестве примера приведем Реестр должностей муниципальной службы в Волгограде, утвержденный решением Волгоградской городской Думы от 06.10.2010 № 37/1133; Реестр должностей муниципальной службы, учреждаемых в органах местного самоуправления Березовского городского округа, утвержденный решением Думы Березовского городского округа от 19.08.2010 № 150, где предусмотрены должности муниципальной службы,

учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Кроме того, в реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

В соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 18.05.2009 № 557 в целях реализации Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» муниципальные образования принимают реестры коррупционно опасных должностей муниципальной службы.

В соответствии с законом *должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:*

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Безусловно, данное разделение должностей муниципальной службы связано с соотношением должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие категории:

1) руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также — подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-

экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы. Должности категорий «руководители» и «помощники

(советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Исходя из вышеизложенного, мы можем определить содержание групп должностей муниципальной службы:

- 1) *высшие должности*, по которым предусмотрено исполнение обязанностей по управлению муниципальным образованием:

- глава администрации муниципального образования (назначенный),
- первый заместитель главы администрации муниципального образования,
- заместитель главы администрации муниципального образования;

- 2) *главные должности*, по которым предусмотрено исполнение обязанностей, связанных с руководством подразделений органов местного самоуправления:

- председатель комитета, начальник управления, департамента,
- управляющий делами администрации муниципального образования,
- руководитель территориального структурного подразделения,
- главный бухгалтер администрации муниципального образования,
- начальник (заведующий) отдела;

- 3) *ведущие должности*, по которым предусмотрено исполнение обязанностей по подготовке и принятию решений руководящим составом муниципальных органов, а также замещение данных лиц:

- заместитель председателя комитета, заместитель начальника управления, департамента,
- заместитель начальника (заведующего) отдела,
- заместитель управляющего делами администрации муниципального образования,
- заместитель руководителя территориального структурного подразделения,

- заместитель главного бухгалтера администрации муниципального образования,
- начальник (заведующий) отдела в составе управления, комитета,
- начальник (заведующий) сектора в составе управления, комитета, отдела,
- консультант (управления, отдела), помощник заместителя главы администрации муниципального образования,
- главный бухгалтер комитета, управления, департамента территориального подразделения, отдела,
- заместитель главного бухгалтера, комитета, управления, департамента, территориального подразделения, отдела;

4) *старшие должности*, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения органами местного самоуправления установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий:

- главный специалист,
- ведущий специалист;

5) *младшие должности*, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и замещаемые без ограничения срока полномочий:

- специалист 1-й категории,
- специалист 2-й категории,
- специалист.

Непосредственное соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям устанавливается законом субъекта. Классификация должностей подкрепляется перечнем квалификационных требований и квалификационных разрядов, позволяющих определить уровень управленческого мастерства гражданина в должностной иерархии.

В отношении муниципальных служащих предъявляются *квалификационные требования*:

- 1) к уровню профессионального образования;
- 2) стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности;
- 3) профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Эти квалификационные требования устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы;

- 4) гражданам, претендующим на должность муниципальной службы, необходимо иметь:

— для высших и главных должностей муниципальной службы — высшее профессиональное образование по специализации должностей муниципальной службы либо по специальности «государственное и (или) муниципальное управление» либо образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее трех лет,

— для ведущих и старших должностей муниципальной службы — высшее профессиональное образование по специализации должностей муниципальной службы либо по специальности «государственное и (или) муниципальное управление» либо образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее двух лет,

— для младших должностей муниципальной службы -среднее профессиональное образование.

В целях определения соответствия уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы, законом субъекта РФ могут быть предусмотрены *классные чины муниципальных служащих* и установлен порядок их присвоения. Также данным законом устанавливается порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

Исходя из анализа законодательства субъектов РФ, классные чины муниципальных служащих присваиваются по результатам квалификационного экзамена или аттестации.

Муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

— действительный муниципальный советник субъекта РФ 1-го, 2-го и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим высшие должности муниципальной службы;

— муниципальный советник субъекта РФ 1-го, 2-го и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим главные должности муниципальной службы;

— советник муниципальной службы субъекта РФ 1-го, 2-го и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим ведущие должности муниципальной службы;

— старший референт муниципальной службы субъекта РФ 1-го, 2-го и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим старшие должности муниципальной службы;

— референт муниципальной службы субъекта РФ 1-го, 2-го и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим младшие должности муниципальной службы.

Как правило, при увольнении муниципального служащего со службы в связи с выходом на пенсию муниципальный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему классный чин. В трудовой книжке производится запись о его последней должности с указанием «в отставке».

Рассмотрим *основы правового положения (статуса) муниципального служащего.*

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Основными признаками муниципального служащего являются:

- наличие гражданства РФ;
- дееспособность;
- исполнение обязанностей по должности муниципальной службы;
- исполнение обязанностей за счет средств местного бюджета.

Лица, не замещающие должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Под правовым статусом муниципального служащего понимают установленную законодательством систему прав, обязанностей, гарантий, ограничений, запретов и ответственности муниципального служащего, определяющую его положение в различных общественных отношениях.

Права муниципального служащего — установленная законом мера возможного поведения муниципального служащего.

Основными правами муниципального служащего являются:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплата труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защита своих персональных данных;

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.

Обязанности муниципального служащего есть мера должного поведения муниципального служащего. *Муниципальный служащий обязан:*

1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, — это правовые пределы действия прав и свобод муниципальных служащих.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

— признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

— осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

— отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

— наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения.

— близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

— прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства -участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

— наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

— представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

— непредставления предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Кроме того, гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов) с главой муниципального образования, а также гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему **запрещается:**

— состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

— замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность РФ либо на государственную должность субъекта РФ, а также в случае назначения на должность государственной службы,

б) избрания или назначения на муниципальную должность,

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

— заниматься предпринимательской деятельностью,

— быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

— непредставления предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений

или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Кроме того, гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов) с главой муниципального образования, а также гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему **запрещается:**

— состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

— замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность РФ либо на государственную должность субъекта РФ, а также в случае назначения на должность государственной службы,

б) избрания или назначения на муниципальную должность,

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

— заниматься предпринимательской деятельностью,

— быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

— иметь звание (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с такими организациями и объединениями;

— использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

— использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

— создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

— прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или российским законодательством;

— заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или российским законодательством.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой. При этом перечисленные виды деятельности не могут финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено российским законодательством.

Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Ответственность муниципального служащего — установленная законом возможность наступления неблагоприятных последствий для муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по должности муниципальной службы.

Основные виды юридической ответственности для муниципальных служащих не имеют каких-либо специфических черт. Лишь *дисциплинарная ответственность* может иметь некоторые особенности.

За совершение дисциплинарного проступка — неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей — представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

— замечание;

— выговор;

— увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Кроме того, муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

Таким образом, основным звеном местного самоуправления являются муниципальные органы. Их кадровый корпус требует пристального внимания. При этом формирование высокоэффективной системы органов местного самоуправления, их качественное улучшение зависит от оптимизации функций и структур муниципальных органов.

Успешное выполнение местным самоуправлением задач по улучшению условий жизни людей, проживающих на конкретной территории, невозможно без эффективной муниципальной службы.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение муниципальной службы в соответствии с современным российским законодательством.

2. Из каких элементов состоит муниципальная служба?

3. Каковы задачи муниципальной службы в России?

4. Охарактеризуйте функции муниципальной службы.

5. Раскройте принципы муниципальной службы в Российской Федерации.

6. В каком веке в России появился институт муниципальной службы?

7. Дайте понятие и раскройте виды должностей муниципальной службы.

8. Приведите определение муниципального служащего в Российской Федерации.

9. Раскройте основные права и обязанности муниципального служащего.

10. Охарактеризуйте ограничения и запреты, установленные для муниципального служащего

Литература

1. Лоскутов В.А. Реформирование государственного управления и службы: демократизация или бюрократизация? (опыт постсоветских реформ) // Научный вестник Ур. Академии гос. службы. 2012. № 1(18) <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/01/08/>.
2. Монусова Г.А. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // ОНС. 2004. № 3. С.61-70.
3. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.
4. Государственная и муниципальная служба: учебник для СПО / под ред. В.И. Петрова. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 365 с.

