**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПО ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ**

**ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ЗАОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ**

**ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ   
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Курсовая работа**

**студента III курса 1544 гр.**

**заочного отделения**

**Буравцова С.А.**

**Научный руководитель:**

**Севрюгин В.Е.**

**ТЮМЕНЬ - 1997**

*ПЛАН*

I. *Введение* 3 - 6

II. Раздел I 7 - 18

1.1.Понятие государственной службы 7 - 12

1.2.Государственная служба России 13 - 18

в историко-правовом аспекте

III. Раздел II 19 - 31

2.1.Государственная служба республик

в составе Российской Федерации 19 - 24

2.2.Государственная служба областей,

г. Москвы, как субъектов

Российской Федерации 25 - 31

IV. *Заключение* 32 - 33

V. *Приложение* 34 - 48

VI*. Список источников*

*и использованной литературы* 49 - 51

I. *Введение*

Развитию законодательства о государственной службе уделяется в настоящее время особое внимание как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это обусловлено прежде всего теми изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве. В декабре 1993 года была принята новая Конституция - основной закон страны. Кардинально изменилась структура, функции органов государственной власти и на федеральном и на региональном уровнях. Проводимые реформы привели к изменению роли и самого государственного аппарата и государственных служащих. Встала необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом. Задача законодателей, ученых, специалистов усложнена тем, что в советский период специального законодательства о государственной службе не было, а правовое положение работников государственного аппарата не отличалось от правового положения служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций. Статус всех служащих определялся единообразно в трудовом законодательстве. Однако, как уже выше излагалось, изменение ситуации привело к выделению службы в органах государственной власти и управлений - как особого рода государственной деятельность.

Актуальность данной темы, на наш взгляд, обусловлена тем, что именно государственный механизм является основным звеном в структуре власти. Этот механизм приводится в действие людьми, а его функции зависят от кадрового состава. Следовательно вопросы комплектования организованной деятельности государственного механизма приобретают одно из первостепенных значений. В соответствии с принципом федерализма государственная служба в Российской Федерации разграничивается на федеральную и государственную службу в субъектах Российской Федерации. В субъектах, таким образом, ДОЛЖНЫ в соответствии с общими принципами построения государственной службы выработать самостоятельные подходы к определению региональной государственной службы. Поэтому, также актуально изучение становления, комплектования, организации государственной службы на уровне субъектов Российской Федерации.

Государственная служба, как юридический институт рассматривается в такой отрасли права, как административное право. Во всех учебниках Советского периода государственной службе отводилась определенная глава или раздел. В новых учебных пособиях государственной службе также уделяется внимание, излагаются новые подходы и принципы построения.[[1]](#footnote-1)

Государственная служба освещалась рядом ученых и в монархической литературе советского периода. Это такие авторы как Манохин В.М.[[2]](#footnote-2),   
Воробьев В.А.[[3]](#footnote-3), Бахрах Д.Н. и ряд других. Новым толчком к изучению государственной службы стала начавшаяся в стране с 1985 года “перестройка”, когда постепенно встал вопрос о необходимости принятия Союзного Закона “О государственной службе”. Появляется ряд научных статей посвященный этой теме,[[4]](#footnote-4) идет активное обсуждение концепции нового закона и активное изучение государственной службы как таковой. Этот интерес сохраняется и сейчас. Еще до принятия Федерального Закона в ряде субъектов Российской Федерации принимаются собственные законодательные акты, регулирующие эту сферу. Это, например, Законы о государственной службе республики Саха (Якутия), принятый 26.03.93 г., республик Башкортостан, принятый 13.10.94 г., Марий Эл, принятый 23.02.95 г. и ряд других. Наконец 05 июля 1995 года Государственной Думой был принят Федеральный Закон “Об основах государственной службы в Российской Федерации”, устанавливающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие начала построения государственной службы в субъектах российской Федерации. После его принятия и подписания Президентом ускорился процесс принятия подобных законов и в регионах. Были сразу же приняты соответствующие законы в ряде краев и областей, таких как Свердловской области, Красноярского края и других. В феврале 1996 года соответствующий Закон был принят и в Тюменской области.

Таким образом, еще в советский период изучалась проблематика государственной службы, хотя законодательная база этого института практически отсутствовала. Сейчас же идет активный процесс формирования этой базы, формируются и внедряются новые подходы к различным аспектам государственной службы.

Целью данной работы является. в связи с вышеизложенным, попытка обобщить и проанализировать ту законодательную базу, которая уже наработана в ряде субъектов Российской Федерации, выявить слабые и сильные стороны принятых законов, новое и специфическое по отношению к Федеральному Закону.

В первом разделе работы мы попытаемся раскрыть общее понятие государственной службы, дать краткую характеристику этого института в его историческом развитии. Ведь без получения общего представления, на наш взгляд, затруднительно рассматривать конкретную законодательную базу государственной службы. Второй раздел работы будет посвящен изучению тех Законов о государственной службы. Второй раздел работы будет посвящен изучению тех Законов о государственной службе, которые уже приняты в ряде республик, краев и областей их сравнению с пояснениями Конституции Российской Федерации, Федерального Закона, то есть носить практический характер.

II. Раздел 1.

*1.1. Понятие государственной службы*

Служба в государственных органах, государственных и общественных организациях является одним из видов социальной деятельности людей. Служба государству неразрывно связана с самим государством, его ролью в жизни общества. Это одна из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов, других государственных организаций. Государственная служба прежде всего служение государству, то есть выполнение по его поручению, за плату от него определенной деятельности по реализации задач и функций государства в государственных предприятиях. Закон “Об основах государственной службы в Российской Федерации” рассматривает государственную службу в более узком смысле, как деятельность тех служащих, которые составляют “аппарат”, корпус руководителей, специалистов государственных органов. Такое определение государственной службы позволяет отграничить государственно-управленческую деятельность от деятельности специалистов в народном хозяйстве, в социально-культурной сфере, а также отграничить государственную службу и другие виды службы. Однако необходимо отметить, что, например, в Федеративной Республике Германии законодательство различает два вида государственной службы. Это чиновники государственных органов, деятельность которых регулируется в особом порядке и наемные работники, которые заключают договор о службе.[[5]](#footnote-5) Это прежде всего работники государственного сектора экономики. Таким образом здесь государственная служба рассматривается шире, как работа не только в государственных органах, но и на предприятиях, учреждениях и тому подобное. Но внутри этого широкого понимания все равно различают виды государственной службы, в зависимости от ее специфики. Специфика деятельности служащего в государственных органах состоит в том, что он не создает непосредственно материальных ценностей, но обеспечивает условия для материального производства, у него особый предмет труда, информация, являющаяся и средством воздействия, которую он собирает, обрабатывает, хранит, создает. Он воздействует на людей, обслуживает их, делает это возмездно, то есть за определенное вознаграждение и занимает должность (имеет собственный статус).[[6]](#footnote-6) В связи с этим можно выделить и черты самой государственной службы, как правового института.

Государственная служба обязана своим возникновением государству. с его возникновением и развитием стала развиваться и служба, имея своим назначением реализацию задач и функций государства в разнообразных областях жизнедеятельности общества, являясь необходимым элементом управления.

Организующая деятельность государства охватывает разнообразные сферы жизнедеятельности общества, поэтому государственная служба регулируется нормами не только административного права, но и нормами других отраслей права. Например, статья 4 в пункте 3 Федерального Закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” определяет, что на государственных служащих распространяется действие законодательства о труде с особенностями, предусмотренными настоящим Законом.[[7]](#footnote-7) Таким образом государственная служба регулируется частично нормами трудового права. Направленность деятельности служащих на обслуживание населения порождают не только административные, но и гражданские правоотношения. Помимо устанавливаемых специальных социальных гарантий для государственных служащих, в связи со специфичностью их деятельности, на них распространяются и социальные гарантии предусмотренные для всего населения. Поэтому на государственную службу распространяются и нормы социального права. Таким образом государственная служба является комплексным правовым институтом и регулируется не только нормами административного права, но и нормами ряда других отраслей (трудового, финансового, социального и др.).

Усложнение общественных отношений, повышение требований к государству потребовало необходимость выделения управленческой, организаторской деятельности, как таковой.

Для выполнения определенных, требующих специальной квалификации функций общество выделяет относительно устойчивую категорию работников, занятых этим делом не в качестве общественного, а профессионального управления.[[8]](#footnote-8)

Особенности труда государственного служащего, а именно то, что он не производит материальных ценностей непосредственно, но помогает государству реализовывать собственные функции и задачи обязывает государство обеспечивать служащего. Поэтому государственный служащий выполняет возложенные на него обязанности на возмездной основе. Таким образом чертами государственной службы являются: осуществление ее на профессиональной основе за вознаграждение (то есть возмездно), специально подготовленными для этого работниками - государственными служащими, урегулированность нормами целого комплекса отраслей права. Государственная служба является одной из сторон организационной деятельности государства и содержание ее составляет практическая реализация функций и задач государства. Исходя из вышеизложенного под государственной службой следует понимать профессиональную, возмездную деятельность специально подготовленных работников (государственных служащих) по обеспечению реализации функций и задач государства (в лице государственных органов). Или как определяет Федеральный Закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” в статье 2 : “Под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнением полномочий государственных органов”.[[9]](#footnote-9)

Государственная служба осуществляется на государственных должностях. Поэтому должность необходимый элемент государственной службы. Должность - первичная ячейка аппарата, предусмотренная для одного работника, образуемая в распорядительном порядке.[[10]](#footnote-10) Правовыми актами соответствующего органа определяется ее название, место в служебной иерархии (то есть определение тем, кому подчинена, кто ей подчинен), порядок замещения. Она включается в штатное расписание и единую номенклатуру должностей. Таким образом должность является формализованной социальной позицией, она имеет основное значение в правовом статусе государственного служащего. Должность характеризует организационный статус, то есть круг полномочий (прав и обязанностей), основные формы их осуществления, ответственность за их исполнение. Итак, государственная должность это часть организационной структуры государственного органа, обособленная и закрепленная в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и др.) с соответствующей частью компенсации государственного органа, предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления.[[11]](#footnote-11) Или как определяет закон о государственной службе, государственная должность - должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти в субъектах России, в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.[[12]](#footnote-12)

Государственная служба имеет и процессуальный аспект, который включает в себя порядок поступления на службу, прохождение ее (то есть продвижение по должности, получение соответствующих квалификационных разрядов), увольнение со службы.

Государственная служба строится в соответствии с определенными принципами, то есть с основополагающими началами, определяющими ее характер. Статья 5 Федерального Закона определяет следующие принципы : верховенство Конституции и Федеральных Законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями (принцип законности), приоритет прав и свобод человека и гражданина и обязанность государственного служащего соблюдать и защищать их, единство системы государственной власти, принцип разделения власти на исполнительную, законодательную и судебную, равный доступ к службе (то есть в независимости от пола, национальности, социальной принадлежности, убеждений и так далее), обязательность для государственных служащих решений вышестоящих органов и руководителей (централизм), принцип единства основных требований к государственной службе, профессионализм и гласность в ее осуществлении, ответственность за принимаемые решения, в непартийность и стабильность кадров государственных служащих.

1.2. Государственная Служба России   
в историко-правовом аспекте.

Государственная Служба России начала складываться по мере становления самой государственности. В Киевской Руси IX - XI веков отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты. Причем первоначально категория людей управляющих княжеским двором была зависима, то есть это были не вальные слуги, а холопы (рабы). Со временем эти дворцовые управители превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства. Княжескую дружину же нельзя причислять к государственной службе, так как князь считался в дружине “первым среди равных” и в данном военном образовании присутствовали отношения отличающиеся от отношений “службы”.

Активно стала развиваться государственная служба в период образования Московского централизованного государства с XII по XV века. Именно в этот период создается централизованный государственный аппарат, совершенно новые структуры власти в Московском государстве. Основой новой государственности стала система наместных отношений, когда категория служивых людей (дворян) получила за свою службу, как военную так и гражданскую земельный надел на прокорм.[[13]](#footnote-13) Надел давался на срок службы. Служат уже и слуги, получая за это содержание. К XV веку происходит разное сокращение феодальных привилегий и иммунитетов. Складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу: окольничий, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков.

Формируется принцип местничества, связывающий возможность занятия государственных должностей с происхождением кандидата, его родовитостью. Вплоть до XII века продолжают развиваться и укрепляться все эти отношения. В середине XVI века была сделана первая попытка юридически уравнять вотчину (феодальное землевладение) с поместьем (служивым землевладением). Устанавливается единый порядок государственной (военной службы), когда в независимости от формы землевладения обязывалось выставлять одинаковое число вооруженных людей. Развивается система приказов, как центральных органов с жестким подчинением по вертикали и строгое руководство инструкциями и предположениями по горизонтали.[[14]](#footnote-14) На местах при воеводах также создаются специальные аппараты управления.

Таким образом к XVII веку в России развилась приказно - воеводская система управления. Для дворян, иных служивых сословий государственная служба была обязательна. Основой ее были земельные наделы, личные заслуги, родовитость. Развивается и законодательство, регламентирующее службу. Это Судебники 1497 и 1550 годов, Соборное Уложение 1649 года, великокняжеские, а затем царские указы.

Вошествие на престол в 1682 году молодого Петра - I ознаменовало развитие и укрепление новой системы государственных органов достаточно радикальные изменения государственного строя в целом. Для проводимых Петром - I преобразований он заставляет дворянство служить. Правовой статус дворянства был существенно изменен принятием Указа о единонаследии 1714 года, который закреплял наследование поместья только за старшим сыном. Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалование.[[15]](#footnote-15) Логическим продолжением Указа о единонаследии стал Табель о рангах (1722 г.). Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Табель сформулировал новую систему чинов и должностей. Устанавливались сроки службы в определенных чинах.[[16]](#footnote-16) С достижением чинов восьмого класса чиновнику присваивалось звание потомственного дворянина, с передачей этого звания по наследству, с четырнадцатого по седьмой класс чиновник получал личное дворянство. Таким образом принцип выслуги подчинял принцип родовитости. Табель о рангах уравнял военную и гражданскую службу. Каждому воинскому званию соответствовал гражданский чин, были аналогичны и принципы продвижения по службе. Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Образование и специальная подготовка становятся важнейшими докторами определения квалификации чиновника. Государственная служба носит централизованный характер и единообразие в масштабах всей страны. Служба регулируется уже специальными законодательными актами : Генеральным регламентом (1720 г.), семь регламентов для различных коллегий, определяющих общую структуру, статус и направление деятельности отдельных государственных учреждений, Устав воинский. Кроме того служба регулировалась манифестами, указами царя, а затем императора.

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

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX века. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля России - Сперанского Михаила Михайловича. В 1809 году он подготавливает Указ о обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливался образовательный ценз, обязательное высшее университетское образование для замещения ряда должностей. И хотя этот указ под давлением бюрократии был отменен, тем не менее он вводил новые принципы государственной службы, которые позже нашли применение. В 1832 году принят “Устав о службе гражданской”, в 1834 году “Правила о порядке производства в чины гражданской службы”, в 1845 году вводятся изменения в Табель о рангах.[[17]](#footnote-17) В течение XIX века утвердились ряд положений, характеризующих государственную службу. Это запрет родственных связей по службе, ведение определенного образа жизни, который не должен был подрывать авторитет и достоинство государственной власти, запрет определенных занятий, содержание в зависимости от чина и должности включающее жалование, столовые и квартирные деньги, право на пособие и пенсию при выходе в отставку. Гарантировалась усиленная уголовная охрана от преступлений при исполнении им своих обязанностей, устанавливался особый порядок предания суду самих государственных чиновников. Государственные служащие империи имели установленную форменную одежду, за каждым велся обязательный послужной (формулярный список), увольнение производилось по прошению и так далее. Таким образом можно заключить, что Россия до 1917 года имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как типовую.

При советской власти все это законодательство было отменено. Это было связано прежде всего с идеями быстрого отмирания всякого государства, слома старого государственного аппарата и упразднения всякого чиновничества. При советской власти так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД. Служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами. Рядом указов вводились классные чины и ранги в некоторых отраслях, декретом СНК РСФСР в 1922 году были приняты “Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях”, в 1967 году Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов.   
  
  
В материалах XXI съезда КПСС утверждалось, что работа в аппарате вообще перестала быть особой прогрессией.[[18]](#footnote-18) И лишь в конце 80-х годов была признана необходимость принятия союзного Закона о государственной службе.

III. Раздел II

*2.1. Государственная служба республик в составе Российской Федерации*

Конституция Российской Федерации в пункте “г” статьи 71 отнесла к исключительному ведению Российской Федерации регулирование вопросов федеральной государственной службы. А в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий субъекты обладают всей полнотой государственной власти.[[19]](#footnote-19) Поэтому вопросы государственной службы в субъектах России находятся в ведении самих субъектов, однако федерация устанавливает общие принципы государственной службы на всей территории. Эти принципы определены Федеральным Законом “Об основах государственной службы Российской Федерации”, принятым 31 июля 1995 года. Субъекты России в соответствии с этим законом должны выработать самостоятельные подходы к определению региональной государственной службы. Законы регионов, таким образом, должны с одной стороны учитывать общие положения установленные Конституцией и Федеральным Законом, с другой - выработать новые положения, в зависимости от специфики региона, имеющихся средств и тому подобное. В первой части второго раздела нам предоставляется возможным расследовать ряд соответствующих законов принятых в республиках в составе России. Необходимо отметить, что все они приняты раньше Федерального Закона и, возможно, в настоящий момент в них внесены или вносятся ряд изменений в связи с принятием указанного закона. Однако данные республиканские законы уже действуют, регулируя вопросы государственной службы. Анализ республиканских законов о государственной службе позволяет отметить ряд новых положений по сравнению с Федеральным и сделать определенные выводы о соответствии этих законов Федеральному Закону, а в ряде случаев и Конституции России. (см. Приложение 1). По структуре, основным положением, регулирующим вопросы государственной службы, как то : организация и управление государственной службой, установление квалификационных разрядов и требований, определение правового положения государственного служащего, порядок прохождения государственной службы, законы республик в целом соответствуют Федеральному Закону.

В целом соответствует само определение государственной службы, ее принципов. Например, статья 1 закона республики Марий Эл определяет государственную службу как осуществление должностных полномочий по выполнению функций государства и его органов в соответствии с Конституцией России, республиканской Конституцией, законодательством республики и России.[[20]](#footnote-20) Далее указывается, что служба осуществляется в аппаратах органов власти и оговаривается, что не относится к государственной службе, а именно: деятельность депутатов (за исключением работающих на постоянной основе), депутатов местного самоуправления, судей, вспомогательного персонала, граждан, , работающих по договору (контракту) в учреждениях, организациях, на предприятиях. Те же положения отражены и в остальных законах, однако в содержательной части отсутствуют ссылки на Конституцию России и Федеральное Законодательство, что нарушает ряд положений Конституции (п. 3 ст. 5, ст. 4, ст. 77).[[21]](#footnote-21) В законах Бурятии и Якутии в первой главе (разделе) введена статья, определяющая основные задачи государственной службы, что является определенной новеллой. В качестве задач определяется обеспечение государственного суверенитета, целостности России и Бурятии (у Якутии ссылка на Федерацию отсутствует), обеспечение эффективной деятельности государственных органов, охрана прав и законных интересов граждан республики.[[22]](#footnote-22) Принципы государственной службы во всех законах по содержанию соответствуют Федеральному закону.

Интерес представляет классификация государственных должностей в указанных законах (см. Приложение 1). Так, Закон Татарстана классифицирует должности на : конституционные (главные, высшие (Президент, премьер-министр...) и административные (высшие), должности главных, ведущих специалистов.[[23]](#footnote-23) Закон Бурятии делит должности на политические и административные (высшая, главная, ведущая и т.д.), примерно такое же деление в других законах. Данная классификация концептуально не противоречит классификации Федерального Закона, так как принцип деления должностей тот же. Одни должности установлены для непосредственного исполнения полномочий государственных органов и устанавливаются конституциями республик (конституционные, (политические)), другие устанавливаются в государственных органах для обеспечения исполнения их полномочий (административные). Однако в целом классификация не соответствует Федеральному Закону, который устанавливает, например, должности категории “Б”, предназначенные для обеспечения деятельности лиц, занимающих должности категории “А”[[24]](#footnote-24) (то есть конституционные). Данная категория должностей не выделена в законах республик. Особо необходимо отметить раздел 2 закона Якутии, где в статье 7 “Уровни государственной службы” записано, что к республиканской государственной службе, кроме всего прочего относится служба в органах судебной власти республики, в дипломатических и иных представительствах республики Якутия.[[25]](#footnote-25) Данные положения прямо не соответствуют Конституции России и вторгаются в ее исключительную компетенцию (статьи 71 “к”, “о”).

В каждом из рассматриваемых законов содержится глава, регулирующая правовое положение государственного служащего. Лишь закон Якутии не содержит специальной главы (раздела), а соответствующие статьи, такие как права, обязанности государственного служащего, гарантии, поощрения и тому подобное содержатся в нескольких разделах. В целом соответствующие главы повторяют положения Федерального Закона и на наш взгляд нет необходимости подробно на них останавливаться. Отметим лишь, что отдельной статьей выделено сохранение государственной тайны и ряд законов содержит статью о компенсационных выплатах и пособиях для государственных служащих. Например, Закон Башкирии гарантирует служащему возмещение расходов и другие компенсации в связи с приемом на службу, в связи с переводом в другой государственный орган, в другую местность, в связи с командировками, пользованием транспортом, на оплату жилья и другие выплаты.[[26]](#footnote-26)

Отражен в законах и такой процессуальный аспект государственной службы как ее прохождение, включающее порядок поступления, нахождения и увольнения со службы. Здесь же в ряде законов введена статья опровержения по государственной службе (см. Приложение 1). Она гарантирует продвижение, при условии успешного выполнения должностных обязанностей, с учетом результатов стажировки, прохождения, повышения квалификации или переквалификации, рекомендации аттестационной комиссии. Следует также отметить присутствие одной или нескольких статей, касающихся отставки государственного служащего. Федеральный Закон в статье 21 пункте 8 называет лишь одно основание отставки - выход на пенсию.[[27]](#footnote-27) Республиканские же законы устанавливают порядок отставки лиц замещающих конституционные и административные должности, называя несколько оснований. Например, Закон Башкирии выделяет такие основания как достижение предельного возраста и соответствующая инициатива, временная отставка, по заявлению лица занимающего высшую или главную государственную должность, в связи с упразднением государственной должности.[[28]](#footnote-28) Таким образом в республиканском законодательстве вопрос об отставке рассматривается шире и расширение круга оснований отставки предоставляет государственным служащим, на наш взгляд, дополнительные гарантии от неправомерного увольнения. В целом же законодательство республик содержит те же процедуры прохождения службы что и в Федеральном Законе.

Рассматриваемые законы предусматривают и создание специальных органов на уровне субъектов федерации по делам о государственной службе. В Татарстане это Департамент по делам государственных служащих, в республики Марий Эл - управление, в Якутии это кадровое управление администрации Президента республики и так далее. Подводя итог. необходимо отметить, что законы республик контрастируют с актами соответствующего характера краев и областей. Некоторые законы являются по сути актами суверенных государств (Татарстан; Якутия). В них нет ссылок на Конституцию Российской Федерации и Федеральные Законы, а ряд положений не соответствуют Конституции Российской Федерации и Федеральному Закону “Об основах государственной службы в Российской Федерации”.

*2.2. Государственная служба областей, г. Москвы как субъектов Российской Федерации.*

Рассматривая законы областей России и Временное Положение г. Москвы необходимо отметить, что все они принимались в разное время, отсюда их некоторые содержательные отличия. Так закон Воронежа и Временное Положение г. Москвы были приняты до Федерального Закона “О государственной службе”, поэтому, например, они не содержат в себе определения категорий государственных должностей. Кроме этого закон Воронежа призван регулировать не только государственную службу, но и службу в органах местного самоуправления, хотя Конституция России не относит данные органы к системе органов государственной власти и данная служба должна регулироваться самостоятельным областным законом. Закон Свердловской области принят сразу же после Федерального, поэтому в нем нашли отражение практически полностью положения Федерального Закона, есть и своя специфика. Проект закона Читинской области отличается от всех предыдущих, в том числе республиканских. Данный законопроект пытается более детально регламентировать государственную службу и это является особенностью этого региона в определении подходов к государственной службе. На наш взгляд такие подходы к концепции закона сложились в результате влияния института регионального законодательства Иркутской области и в частности разработанного ими модельного кодекса областной (краевой) государственной службы.[[29]](#footnote-29) Таким образом предпринята попытка объединить воедино правовые нормы, регулирующие государственную службу и создать целостный нормативный правовой акт.

В первых главах во всех рассматриваемых правовых актах отражены общие положения государственной службы, даны понятия службы, государственной должности, определены принципы построения государственной службы, законодательное регулирование и тому подобное в рамках Федерального Закона. В отличие от республиканских законов, областные обязательно содержат ссылки на Конституцию России и Федеральное законодательство. В этом их отличие. Областные законы (кроме принятых ранее) содержат и соответствующую классификацию государственных должностей по категориям “А”, “Б”, “В”, чего не содержат республиканские законы.

В рамках Федерального Закона отражены и основные права, обязанности, гарантии для государственных служащих. Все законы признают за государственным служащим право на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности, на запрос в установленном порядке информации, право на внесение предложений по совершенствованию государственной службы и так далее. Также отражены и ограничения, связанные с государственной службой. Это запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской, иной творческой, быть депутатом областного, муниципального уровней, заниматься предпринимательством, принимать участие в забастовках и так далее. Более шире в законах областей и положении г. Москвы отражены социальные льготы для государственных служащих (см. Приложение 2). так во временном Положении г. Москвы государственным служащим гарантируется в пункте 18 бесплатный проезд на городском транспорте, 50 % скидка в оплате жилищных услуг, семье гарантируется возмещение расходов на погребение служащего, вышедшего на пенсию за счет городского бюджета.[[30]](#footnote-30)

В законах и Положении содержаться гарантии по обеспечению государственных служащих жильем. Так в статье 31 Свердловского закона, в пункте 2 указывается, что в установленном федеральным или областным законом порядке государственному служащему предоставляется отдельная квартира (жилой дом), либо беспроцентная ссуда на индивидуальное или кооперативное строительство, либо на покупку жилья с рассрочкой на 20 лет и с погашением   
70 % ее за счет областного бюджета.[[31]](#footnote-31) Особо необходимо отметить законопроект Читинской области, который в главе 3 регулирует правовой статус и ряд гарантий для государственных должностей. категории “А” (см. Приложение 2). Так,   
статья 9 устанавливает для указанных должностных лиц отпуск продолжительностью 36 рабочих дней и дополнительный отпуск 12 рабочих дней. В других же законах, в том числе республик, дополнительный отпуск устанавливается от стажа государственной службы. Закон Свердловской области в статье 33 устанавливает дополнительный отпуск в 5 дней служащим, имеющим стаж от 5 до 10 лет службы, 10 дней - от 10 до 15 лет службы и 15 дней после 15 лет службы.[[32]](#footnote-32)

В соответствии с Федеральным Законом регулируется и прохождение государственной службы. Везде оговаривается прядок поступления и нахождения на государственной службе, как способ замещения вакантных государственных должностей предусматривается конкурс, для вновь поступивших - испытательный срок, а также аттестация, основания для увольнения и тому подобное. В отличие от республиканских законов. отставка предусматривается только в связи с достижением пенсионного возраста. Только закон Свердловской области дает еще одно основание в статье 27, это личное желание государственного служащего, однако не указывает в связи с чем служащий может уйти в отставку по личному желанию.[[33]](#footnote-33)

Законами областей и г. Москвы предусматривается создание специальных органов по вопросам государственной службы, в виде управлений по вопросам государственной службы. Основная их задача это координация деятельности по реализации задач поставленных федеральным и областными законами и других вопросов государственной службы.

В отличие от республиканских законов областные, как и федеральный, предусматривают переходные положения (см. Приложение 2). Основная их задача обеспечить плавный переход к новой системе государственной службы. Так статья 39 Воронежского закона в пункте 2 предусматривает запрет увольнения в течение 2 лет, с момента вступления в силу закона, лиц, профессиональный уровень которых не соответствует требованиям законодательства о государственной службе и обязывает соответствующие государственные органы принять меры переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.[[34]](#footnote-34) В действительности необходимо отметить, что с принятием Федерального Закона, требующего обязательное профессиональное образование по специальности “государственное управление” или равноценное с ним образование (статья 6 пункт 4), перед государственными органами встает проблема достаточно массовой переквалификации работников аппаратов, так как большинство из них не имеет специального образования и образования, которое может быть признано равноценным.

В отличие от остальных законов и Положений, как уже отмечалось выше, законопроект Читинской области имеет ряд дополнительных глав (см. Приложение 2). Эти главы более детально, по сравнению с остальными законами, регламентируют особенности обеспечения деятельности государственных служащих. Так статья 23 главы 5 проекта гласит, что гарантии для государственных служащих устанавливаются в целях обеспечения профессионализма и авторитета областной государственной службы. Статья 26 устанавливает конкретные размеры надбавок к должностному окладу за классный чин, что в других законах отсутствует. так служащему, имеющему третий класс выплачивается 25 % от должностного оклада, для второго класса - 50 %, для третьего - 75 % от установленного должностного оклада. Эта же статья устанавливает размеры надбавок за особые условия службы, за выслугу лет (до   
40 % от установленного оклада).[[35]](#footnote-35) Также конкретно определены размеры премий за квартал, за выполнение специальных заданий единовременной, статьей 27 законопроекта. Статья 35 устанавливает размер ежемесячной доплаты к государственной пенсии государственным служащим при наличии 12,5 лет стажа службы у мужчин и 10 лет стажа у женщин. Таким образом мы видим. что указанный законопроект, по сравнению со всеми рассмотренными выше более детально пытается конкретизировать положение Федерального Закона о государственной службе. В том же русле изложена и глава 6 законопроекта Читинской области (см. Приложение 2) и главы 8. Так, глава 8 регламентирует порядок разрешения споров, проведение служебного расследования, в связи с прекращением государственной службы. Статья 57 определяет служебное расследование как комплекс мер, принимаемых уполномоченным областным государственным органом с целью установления и проверки фактов нарушения законодательства об областной государственной службе.[[36]](#footnote-36)

В законопроекте также, в отличие от всех других, статья 47 регулирует Резерв областной государственной службы. Резерв определяется как перечень лиц состоящих в резерве областной государственной службы и при прочих равных условиях, дающих преимущественное право при поступлении на государственную службу. В него входят служащие, уволенные в связи с ликвидацией государственного органа, служащие категорий “А” и “Б”. Срок пребывания в резерве ограничивается одним годом. В связи с вышеизложенным можно заключить, что проект закона Читинской области имеет ряд о отличий от других законов в концептуальном и содержательном плане.

В заключении необходимо отметить то, что в законе Воронежской области в качестве приложения принят и Реестр государственных должностей, чего не содержат другие законы (см. Приложение 3). Однако принятый Реестр далек от совершенства. Статья 1 Федерального Закона в пункте 3 определяет, что Реестр государственных должностей государственной службы включает должности категорий “Б” и “В” классифицированные по группам. К Реестру должен прилагаться перечень специализаций должностей, квалифицированные требования к лицам их замещающим.[[37]](#footnote-37) Это в Законе Воронежа отсутствует, хотя и является попыткой создания подобного документа.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что законы республик имеют отличия от законов областей, ряд положений их противоречат Конституции России и Федеральным Законам. Это законы подчеркивающие суверенитет этих республик, хотя основные институты изложены в общепринятом русле. Законы областей приняты в рамках Конституции и Федерального Законодательства. Все они в достаточной мере выполняют сои задачи по конкретизации и детализации основ государственной службы, принятых на Федеральном уровне. Безусловно в будущем законы о государственной службе субъектов и в целом законодательство будет все более и более совершенствоваться.

*VI. Заключение.*

Государственная служба тесно связана с государством. Из вышеизложенного следует, что это самостоятельный вид трудовой деятельности, которую осуществляют люди (государственные служащие). Эта деятельность осуществляется профессионально и призвана обеспечить исполнение полномочий, возложенных на органы государства.

Государственная служба в России имеет богатую историю своего развития и становления. Вехами этого процесса являются становление Московского государства с XII по XV века, образование Российской империи в XVIII веке и деятельность Петра I, дальнейшее совершенствование в течение XIX - XX веков. В Советский период государственная служба, как правовой институт продолжала существовать, однако, его развитию уделялось недостаточное внимание.

Изменения в нашем обществе заставили вернуться к прежнему пониманию государственной службы. В июле 1995 года принимается закон, устанавливающий основы государственной службы. Но уже до его принятия в субъектах России были приняты свои законы. Вторая волна их принятия началась уже на базе Федерального Закона. Поэтому в законах имеются ряд отличий. Законы республик также отличаются тем, что содержат ряд существенных несоответствий с Конституцией, Федеральными Законами. В законах о государственной службе областей напротив подтверждается единство системы органов государственной власти в Российской Федерации. Но общее во всех законах то, что они в целом полностью охватывают государственную службу с ее понятиями, процессуальными процедурами, определением правового положения государственных служащих.

VI. *Список источников и использованной литературы.*

I. Источники.

1. Конституция Российской Федерации - : М , Юридическая литература , 1993.
2. Федеральный Закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31.07.95 г. № 119 - ФЗ.
3. Закон республики Башкортостан “О государственной службе в республике Башкортостан” от 13.10.94 г. № ВС - 25/28.
4. Закон республики Бурятия “О государственной службе” от 12.04.94 г. № 435-XII.
5. Закон республики Марий Эл “О государственной службе в республике Марий Эл” от 23.02.95 г. № 194-III.
6. Закон республики Татарстан “О государственной службе” от 08.02.94 г. № 2101 - XII.
7. Закон республики Саха (Якутия) “О государственной службе” от 26.03.93 г. № 1418-XII.
8. Закон Воронежской области “О государственной и муниципальной службе Воронежской области” от 01.02.95 г. № 10-З.
9. Временное Положение о государственной службе г. Москвы. Приложение к распоряжению Мэра Москвы от 28.04.95 г. № 222 РМ.
10. Областной Закон “О государственной службе Свердловской области” от 18.10.95 г. № 26-ОЗ. Ведомости Свердловской Областной Думы. Выпуск 10.   
    с. 80-106.
11. Проект Закона Читинской области “О государственной службе Читинской области” . (Внесен Комитетом по вопросом законодательных предположений).
12. Модельный Кодекс областной (краевой) государственной службы. Иркутск, 1995г. Восточно-Сибирское книжное издательство.
13. 2. Использованная литература.
14. Воробьев В.А. Советская государственная служба .- Ростов: Изд-во Ростовский университет, 1986.
15. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М.: Высшая школа, 1983.
16. Лазарев Б.М. Государственная служба. - М: Ин-т гос-ва и права АН,1993.
17. Манохин В.М. Советская государственная служба - М: Юридическая литература, 1966.
18. Государственная служба основных капиталистических стран. - М: Наука, 1977.
19. Российское законодательство X-XX веков. - М: Юридическая литература, т. 2, 1985; т. 4, 1986; т. 6, 1988.
20. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. - Тюмень: Тюменская Высшая школа МВД РФ, ТюмГУ, 1994.
21. Служба в государственных и общественных организациях: Мехвуз. Сборник научных трудов. Ответ. ред. Бахрах Д.Н. - Свердловск: Свердловский юридический институт им. Р.А. Гуденко, 1988.

3. Периодические издания.

1. Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе. Сов. гос-во и право. - 1991, № 12 - с. 90-98.

2. Розембаум Ю. О государственной службе в СССР. Проблемы теории и практики управления. - 1990, № 5, с. 99-103.

1. Бахрах Д.Н. Административное право. - М.: Бек, 1993

   Севрюгин В.И. Проблемы административного права. - Тюмень, 1994

   Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М.: ТОО Теис, 1994 [↑](#footnote-ref-1)
2. Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: Юрид. лит-ра. 1966. - с. - 105 [↑](#footnote-ref-2)
3. Воробьев В.А. Советская государственная служба. - М. [↑](#footnote-ref-3)
4. Служба в государственных и общественных организациях. Мехквуз - сборник науч. трудов. под ред. Бахрах Д.Н. и др. - Свердловск, Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе. Советское гос-во и право. - 1991. № 12. с. - 90 - 98. [↑](#footnote-ref-4)
5. Государственная служба основных капиталистических стран. - М. Наука, 1977. с. - 250. [↑](#footnote-ref-5)
6. Служба в гос. и обществ. организациях. под ред. Бахрах Д.П. - Свердловск. Изд-во Свердл. юр. инс-т, 1986, с. - 4 [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный Закон Российской Федерации “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31.07.95 г. № 119-ФЗ [↑](#footnote-ref-7)
8. Воробьев В.А. Сов. гос. служба. - М. 1986. с. - 7 [↑](#footnote-ref-8)
9. ФЗ РФ “Об основах государственной службы РФ” от 31.07.95 г. № 119-ФЗ [↑](#footnote-ref-9)
10. Служба в гос. и обществ. организациях ... с. - 4 [↑](#footnote-ref-10)
11. Манохин В.М. Советская государственная служба. - М.: юридическая литература, 1966, с. - 72 [↑](#footnote-ref-11)
12. ФЗ РФ “Об основах государственной службы РФ” от 31.07.95 г. № 119-ФЗ, статья 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Российское законодательство X - XX вв. - М. Юр. лит-ра, т. 2, с. 25 [↑](#footnote-ref-13)
14. Российское законодательство X - XX вв. - М.: Юр. лит. т.2.с. - 21 [↑](#footnote-ref-14)
15. Российское законодательство X - XX вв. ... т. 4 с. 290 - 295 [↑](#footnote-ref-15)
16. Российское законодательство X - XX вв.... т. 4 с. 66 - 67 [↑](#footnote-ref-16)
17. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М.: Высшая школа. с. 141, 195 [↑](#footnote-ref-17)
18. Лазарев Б.М. Государственная служба. - М., из-во ин-т гос. и права. РАН. 1993. с. - 8 [↑](#footnote-ref-18)
19. Конституция Российской Федерации. - М.: Юридическая литература, 1993. [↑](#footnote-ref-19)
20. Закон республики Марий Эл “О государственной службе в республике Марий Эл” от. 23.02.95 г. № 194-III [↑](#footnote-ref-20)
21. Конституция Российской Федерации... [↑](#footnote-ref-21)
22. Закон республики Бурятии “О государственной службе” от 12.04.94 г. № 435 -XII [↑](#footnote-ref-22)
23. Закон республики Татарстан “О государственной службе” от 08.02.94 г. № 2101 - XII [↑](#footnote-ref-23)
24. Федеральный Закон “Об основах гос. службы РФ” от 31.07.95 г. № 119-ФЗ [↑](#footnote-ref-24)
25. Закон республики Саха (Якутия). “О государственной службе” от 26.03.93 г. № 4418-XII [↑](#footnote-ref-25)
26. Закон республики Саха (Якутия) “О государственной службе” от 26.03.93 г. № 4418-XII [↑](#footnote-ref-26)
27. ФЗ “Об основах гос. службы РФ” ... [↑](#footnote-ref-27)
28. Закон республики Башкортостан ... [↑](#footnote-ref-28)
29. Модельный Кодекс областной (краевой) гос. службы. - Иркутск. Вост. Сиб. кн. изд-во. 1995 [↑](#footnote-ref-29)
30. Временное положение о государственной службе г. Москвы. приложение к распоряжению Мэра Москвы от 28.04.95 г. № 222-РМ. [↑](#footnote-ref-30)
31. Областной Закон “О государственной службе Свердловской области” от 18.10.95 г. № 26-ОЗ. Ведомости Свердловской Обл. Думы. Вып. 10. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же [↑](#footnote-ref-32)
33. Обл. Закон “О гос. службе Свердловской области”. Ведомости Свердл. обл. Думы. Вып. 10 (ноябрь 1995), с. - 80-106 [↑](#footnote-ref-33)
34. Закон Воронежской области “О государственной и муниципальной службе Воронежской области” от 01.02.95 г. № 10-З [↑](#footnote-ref-34)
35. Проект закона Читинской области “О государственной службе Читинской области” (внесен комитетом по вопросам законодательных предположений). [↑](#footnote-ref-35)
36. Проект Закона Читинской области “О гос. службе Читинской области... [↑](#footnote-ref-36)
37. ФЗ “Об основах государственной службы РФ” от 31.07.95 г. № 119-ФЗ [↑](#footnote-ref-37)