Воронежский государственный университет

Юридический факультет

Кафедра административного, муниципального и финансового права

**Принципы государственной службы**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Курсовая работа |
|  |  |

Воронеж 2002г.

**Содержание**

**Введение;**

1. **Понятие и правовое значение принципов государственной службы;**
2. **Система и виды принципов государственной службы;**
3. **Реформа государственной службы и принципов государственной службы;**

**Заключение.**

**Введение**

Принципы государственной службы - это субъективное понятие. Они формулируются человеком (законодателем) исходи из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране базируются на основных положениях правовой системы с учётом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Принципы государственной службы – основные элементы, “кирпичики” на которых стоит вся система государственной службы. Основные принципы государственной службы закреплены в Конституции РФ и других основополагающих нормативно-правовых актах. Виды принципов перечисляются в законе РФ «об основах государственной службы». Принципы государственной службы это основополагающие идеи, установления выражающие объективные закономерности и определяющие научно - обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующих в системе государственной службы. Принципы государственной службы обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы.

1. **Понятие и правовое значение принципов Государственной службы**

Вопрос о принципах государственной службы является важнейшим в структуре инсти­тута государственной службы, правовой системы не только Российской Федерации, но и других стран мира. Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главнейшие юридические положения в структуре одноименного правового института.

1. Понятие и значение принципов государственной службы. Анализируя принципы государственной службы, необходимо осветить следующие вопросы: 1) понятие принципов государственной службы; 2) законодательное закрепление этих принципов; 3) виды и содержание принципов государственной службы. Современный законодатель не дает определения принципам государственной службы, но перечисляет их в различных законодательных и иных нормативных актах. Следовательно, в настоящее время можно говорить именно о правовых принципах государственной службы. Правовое установление принципов государственной службы обусловливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Изучение принципов государственной службы дает ответ на вопросы: что является главным в институте государственной службы, что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений, без чего не могут существовать различные подинституты комплексного правового института государственной службы. *Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы.*

Принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления (последнее понимается здесь в широком смысле), которое осуществляется в большей мере такими субъектами права, как государственные служащие.

*Принципы государственной службы, являясь научной категорией, отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы. Например, они отражают такие возникающие внутри государственного управления связи, как: 1) разделение труда; 2) территориальная организация (центральное и региональное управление);.3) отраслевая организация; 4) иерархия организации; 5) разделение полномочий и компетенции между центральными и региональными государственными органами.*

Д.Н. Бахрах, подчеркивая нецелесообразность слишком широкого использования этого понятия[[1]](#footnote-1), указывает на следующие основные принципы государственной службы, выделяя при этом наиболее общие категории: 1) демократизм (полное и постоянное соответствие деятельности служащих интересам граждан, общества; общедоступность государственной и муниципальной службы; сменяемость служащих как одно из проявлений политической демократии; подотчетность и ответственность служащих), 2) профессионализм (компетентность работника; систематичное, регулярное выполнение функций, операций, служебных отношений; регулярное получение оплаты за свой труд; ответственность за деятельность); 3) социально-правовая защита служащих[[2]](#footnote-2).

В.М. Манохин под принципами государственной службы понимает требования, которые: 1) обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; 2) распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы 3)охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы[[3]](#footnote-3). В.М. Манохин отмечает, что анализ принципов государственной службы зависит от различных подходов к пониманию государственной службы: при трактовке ее только как деятельности государственных служащих выделяются одни принципы (равный доступ граждан на государственную службу, их сменяемость и т.д.); если же государственная служба рассматривается как организационно правовой институт в системе государственной организации, то тогда в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы (законность, дисциплина, народность и т.д.)[[4]](#footnote-4). В общественных науках под принципами обычно понимаются исходные положения и теоретические идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства. Принципы кладутся в основу формирования и функционирования государственных органов (представительной, исполнительной и судебной власти). Принципы государственной службы — это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы.

*Принципы государственной службы должны объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты;* они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт государственной службы. Принципы государственной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы. Они обусловливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы. Отсутствие правовых принципов государственной службы может повлечь за собой произвол, бюрократизм в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость. Принципы государственной службы — это субъективное понятие. Они формулируются человеком (законодателем) исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства. Принципы государственной службы отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений. Таким образом, формулировка и установление законодателями принципов государственной службы зависят от избранной (функционирующей в стране) модели государственной службы, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования. С другой стороны, принципы являют собой активное, динамическое начало, ибо они обусловливают устанавливаемую законодателем модель государственной службы. Принципы современной государственной службы закрепляются в различных законодательных и других нормативных правовых актах: Конституции РФ, федеральных и других законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, конституциях, уставах и иных законодательных и нормативных актах субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Они реализуются государственными служащими посредством их практических действий. Кроме того, принципы государственной службы, установленные в имеющем рамочный характер Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ», являются моделью (эталоном) для всех других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые также определяют систему принципов публичной службы. Каждый в отдельности принцип государственной службы отражает не все объективные закономерности деятельности государственных органов и служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

**2. Система и виды принципов государственной службы:**

* Верховенство Конституции РФ и Федеральных законов при исполнении должностных обязанностей
* Ответственность служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей
* Приоритет прав и свобод человека и гражданина, обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина
* Обязательность актов вышестоящих в порядке подчинённости органов и должностных лиц
* Гласность
* Внепартийность государственной службы
* Равный доступ к государственной службе
* Профессионализм и компетентность
* Стабильность кадров
* Единство требований к государственной службе
* Разделение властей
* Единство системы государственной власти, разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ

В теории административного права длительное время преимущественное внимание обращалось на исследование считавшихся основными политико-юридических принципов[[5]](#footnote-5), другие же группы принципов, именовавшиеся организационными, игнорировались. При классификации принципов государственной службы целесообразно, как и при изучении принципов государственного управления, выделять *конституционные* и *организационные* принципы. Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. Организационные принципы отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. Конституционные принципы государственной службы можно различать и по их нормативному закреплению (по источникам правового регулирования). В этом случае они устанавливаются конституционно-правовыми нормами и являются конституционно-правовыми основами государственной службы. При этом специальные законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие государственную службу, определяют особые отношения государственно-служебного характера, и их основополагающие положения также могут претендовать на статус принципов государственной службы. Конституционные принципы государственной службы:

***Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав***. В некоторых законодательных актах этот принцип называется принципом законности. Государственный служащий обязан выполнять все свои действия только в пределах компетенции государственного органа, в котором он занимает государственную должность, и в соответствии с законодательством Российской Федерации; он вправе осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав и в соответствии с должностными обязанностями. Государственный служащий должен выполнять установленные для него законодательством обязанности, правильно использовать предоставленные ему права, соблюдать определенные законами ограничения и запреты по государственной службе. Он имеет право принимать только конкретные правовые акты управления, обеспечивая при этом в обязательном порядке соответствие управленческих, решений требованиям законности, целесообразности и эффективности; правовые акты управления должны соответствовать всем требованиям, предъявляемым к такого рода нормативным правовым документам. Государственная служба включает в систему своих правовых источников множество законодательных и иных нормативных актов: федеральных законов, постановлений Правительства РФ, конституций и уставов субъектов РФ, должностных инструкций и т.д. Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории России обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы и ее отдельных элементов, а также правовых институтов, в том числе и института государственной службы.

Верховенство федеральных законов предполагает строгое и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу в системе других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые должны соответствовать требованиям и положениям Конституции. Этот принцип гарантирует приоритетность конституционно-правовых норм в сфере регламентации государственно-служебных отношений, высокую и основополагающую значимость конституционно-правового регулирования специфических отношений и подчиненность (подзаконность) всего остального нормативного правового массива документов, устанавливающих различные стороны служебных отношений. Если обнаруживается противоречие между положениями Конституции РФ, федеральных законов и других нормативных правовых актов, то применяется норма Конституции или федеральный закон. Акты, не соответствующие им, подлежат в установленном порядке опротестованию, приостановлению или отмене.

Принцип верховенства законов в системе государственной службы — это принцип законности организации и деятельности органов государственной власти, вытекающий из принципа законности в государственном управлении, законности в осуществлении государственными служащими управленческих действий. Принцип законности нарушается в случае несоблюдения органами публичной власти установленного режима законности, т.е. когда их управленческие действия противоречат зафиксированным нормативным установлениям.

Принцип законности означает, что организация и деятельность аппарата государственного управления регулируются правовыми нормами и осуществляются в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих, отношений. Принцип законности означает, что органы исполнительной власти, местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы РФ, а равно общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, являющиеся составной частью правовой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ). Принцип законности предусматривает обязанность исполнительных органов Российской Федерации соблюдать правовые условия договоров с ее субъектами, а равно Конституцию, законодательные и иные нормативные акты, принятые в республиках, краях, областях, городах федерального значения в пределах их компетенции. Принцип законности подразумевает, что все не противоречащие законодательству Российской Федерации и принятые в пределах полномочий органов государственной власти законодательные и нормативные акты субъекта Федерации обязательны для исполнения на его территории. Наконец, принцип законности исходит из того, что все органы исполнительной власти и их должностные лица надлежащим образом реализуют свои права и обязанности, обеспечиваю государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ). В структуру принципа законности входят принцип верности государственных служащих государству при осуществлении служебных обязанностей и принцип доверия служащим со стороны как государства, так и граждан. Граждане должны относиться с вниманием к мерам и решениям, принимаемым государством и его служащими.

В рамках действия принципа верховенства законов важное значение приобретает и ***принцип соразмерности в государственном управлении***, т.е. соответствие применяемых в управлении средств, способов и методов задачам и целям управления. Это означает, что применяемые меры должны реально соотноситься с поставленной целью — тогда для достижения управленческой цели можно выбрать оптимальную процедуру и наиболее эффективные правовые средства. Несоразмерность в управлении- это, например, ограничение прав граждан, или демонстрация «жесткого» управления, даже если практика этого не требует. Подобное имеет место, когда выбранные правовые средства и намеченная цель в управлении находятся между собой в несочетаемом и неразумном соотношении, а потому задачи управления будут заведомо невыполнимы. Должностные инструкции, составленные в государственных органах, фиксируя специфические черты правового статуса государственного служащего, не должны, с одной стороны, противоречить законодательным актам и ограничивать права и свободы государственного служащего, а с другой — устанавливать для него незаконные льготы и преимущества, а также ликвидировать определенные федеральными законами ограничения и запреты по службе.

***Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина***. Права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. Обладание правами и свободами обеспечивает индивиду возможность быть самостоятельным субъектом, способным самоутвердиться в качестве достойного члена общества. При этом отношения личности и государства не исчерпываются обязанностью государства не посягать на права человека. Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, которая предполагает сочетание взаимных прав и обязанностей. Лица, постоянно проживающие на территории государства, жизненно заинтересованы в обладании статусом гражданина Российское государство, установив в Конституции права и свободы человека и гражданина, обязуется через деятельность органов власти, управления, суда, прокуратуры и охраны правопорядка гарантировать их реализацию и защиту. Права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно, т. е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным, и, таким образом, кроме конституционного установления не требуется дополнительного подтверждения их действия и необходимости реального их обеспечения со стороны государственных органов и государственных служащих. Вместе с тем правомерность поведения, непосредственно определяемая конституционными правами и свободами, не означает, что законы и акты, издаваемые с целью их обеспечения, не нужны, поскольку в ряде случаев предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 24, 25, 29, 36, 37, 39 и др. Конституции РФ). Государственные служащие призваны обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина. Конституция РФ в ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Государственные служащие всех органов государственной власти, осуществляя правоприменение и исполняя соответствующие полномочия, руководствуются прежде всего необходимостью признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Провозглашенные и установленные в Основном Законе страны права и свободы являются незыблемыми и обязательными для обеспечения их реализации со стороны государственных служащих. Произвол государственных служащих по отношению к гражданам и их требованиям недопустим. Важным является требование законодателя, чтобы государственные служащие прежде всего признавали права и свободы человека и гражданина, т.е. подчинялись бы воле законодателя, устанавливающего систему прав и свобод человека и гражданина. Признание государственным служащим этих прав и свобод влечет за собой его обязанность соблюдать и защищать их, т.е. делать все возможное для реализации гражданином принадлежащих ему прав и свобод. Деятельность государственных органов в конечном счете должна быть направлена на претворение в жизнь и защиту конституционных прав, свобод и законных интересов граждан. Все государственные органы и государственные служащие (должностные лица) в пределах своих полномочий обязаны неукоснительно обеспечивать: Реализацию на практике равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельств; пресечение любых форм ограничений прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности; создание равных возможностей для реализации своих прав мужчинами и женщинами (ст. 19 Конституции РФ); охрану достоинства личности, недопущение его умаления ни по каким основаниям органами управления и должностными лицами (ст. 21 Конституции РФ); защиту частной собственности наравне с государственной и общественной (п. 2 ст. 8 Конституции РФ); государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ). Следовательно, сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия самого населения в государственном управлении и в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни.

Необходимость соблюдения государственными служащими (должностными лицами) прав и свобод отражена во многих конституционных нормах, например: ст. 23 Конституции РФ запрещает должностным лицам и государственным органам вмешиваться в личную жизнь граждан; должностные лица и органы государственной власти обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ); ст. 41 Конституции РФ устанавливает, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (п. 2 ст. 46 Конституции РФ); каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ). Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц. Пункт 3 ст. 46 Конституции 2. Система принципов государственной службы РФ предусматривает возможность каждого в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты. В приведенных положениях отражен действующий в Конституции РФ и других законодательных и нормативных актах принцип ответственности, входящий в структуру принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина. В законодательстве европейских и других государств, провозглашающих себя социальными и правовыми, конституционный принцип ответственности означает, что государство обязано возместить ущерб, если он причинен по вине органов публичной власти и их должностных лиц. Такая ответственность, которую иногда называют ответственностью публичной власти, является одним из основных элементов административного (правового) режима. Такую же ответственность несут органы государственного управления (исполнительной власти) при невыполнении ими договорных обязательств по отношению к юридическим и физическим лицам. Поскольку ответственность публичной власти является специфичной для правового (административного) режима, возмещение ущерба производится уполномоченными государством органами (например, Министерством финансов во внесудебном, бесспорном порядке). И только при возникновении спора о размере компенсации либо о невыполнении уполномоченными государством органами исполнительной власти обязанностей по возмещению ущерба эти вопросы подлежат рассмотрению в суде без предварительной оплаты государственной пошлины, как это установлено, например, в конституциях стран Западной Европы. К сожалению, в российской Конституции и других федеральных законах аналогичные правовые предписания не содержатся. Думается, что принцип материальной ответственности публичной власти за причиненный по ее вине ущерб физическим и юридическим лицам должен стать конституционным.

***Принцип единства системы гос. власти, разграничения предметов ведения между РФ и субъектами Российской Федерации.*** Государственная служба представляет собой множество государственных должностей учреждаемых в единой системе органов государственной власти. Власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным

источником согласно ст. 3 Конституции РФ является многонациональный народ России. Никакой государственный орган, а следовательно, никакой вид государственной службы, никакие государственные служащие не могут претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Они исполняют лишь соответствующие функции государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Государственные служащие самостоятельны в осуществлении компетенции государственного органа лишь в установленных законодательными актами пределах и только при реализации строго определенных функций государственной власти. Россия является федеративным государством. Поэтому государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Таким образом, между государственными органами Российской Федерации и органами входящих в нее субъектов предусматривается разграничение предметов ведения и полномочий. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается, во-первых, Конституцией РФ, во-вторых, Федеративным договором и, в-третьих, иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий[[6]](#footnote-6). В Конституции РФ разграничение ведения закреплено в ст. 71 — 73. В ст. 71 указано все то, что отнесено к ведению РФ; в ст. 72 определены предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. В ст. 73 отмечено, что субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Статья 9 Договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области» относит к ведению Свердловской области гос. службу Свердловской области[[7]](#footnote-7).

Следовательно, и государственная служба должна организовываться и функционировать в соответствии с разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Государственные служащие решают задачи и осуществляют функции только тех государственных органов и только в тех пределах, которые устанавливаются Конституцией РФ. Принцип единства распространяется на все ветви государственной власти в РФ. Например, в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ). Для реализации своей компетенции федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ вправе передавать им часть своих полномочий и, наоборот, органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами могут передавать часть своих полномочий, если это не противоречит, Конституции и федеральным законам России (равно как и законодательным актам субъектов Федерации — ст. 78 Конституции РФ). Принцип единства исполнительной власти обусловлен целостностью экономического пространства, т.е. свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, рыночной конкуренцией, свободой экономической деятельности на всей территории России (ст. 8 Конституции РФ) и определяется рамками ст. 71 — 73 Конституции предусматривающих компетенцию России и совместную компетенцию ее и субъектов Российской Федерации. Реализация принципа единства исполнительной власти требует постоянного согласования действий, ибо нередко невыполнение органами исполнительной власти России своих обязательств влечет ответные меры со стороны исполнительной власти е субъектов и отрицательно сказывается на результативности государственного аппарата в целом, препятствует развитию экономических связей регионов и создает диспропорции в социальной и экономическом развитии.

***Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти.*** Государственная власть в РФ разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Органы закона дательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны и каждый из них выполняет задачи и функции государственной службы. Соответственно выделяются три основные функции государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная), и каждая из них должна самостоятельно исполняться соответствующим органом государственной власти, а следовательно, соответствующей государственной службой и государственными служащими. Каждый вид государственной службы, осуществляющий одну их трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами, и при этом они ограничивают и уравновешивают друг друга. На уровне представительной государственной власти в систему государственных должностей государственной службы входят те из них, которые учреждаются для непосредственного обеспечения полномочий лиц, замещающих должности в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, органов представительной власти субъектов РФ и т.д. Исполнительная власть реализуется государственными служащими на государственных должностях, учреждаемых для непосредственного обеспечения деятельности Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и т.д. В аппаратах Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда и Верховного Суда РФ функции государственной службы осуществляются лицами, занимающими должности, которые учреждаются для непосредственного обеспечения исполнения полномочий судей всех судов.

На региональном уровне происходит аналогичное распределение полномочий государственных органов, принадлежащих различным ветвям государственной власти. Функционирование государственной службы в конечном итоге реализует на практике принцип разделения властей. Так как разделение властей действует на уровне государственной власти, то это положение не относится к системе местного самоуправления в РФ, а следовательно, к организации муниципальной службы; согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Органы исполнительной власти субъектов РФ (вне пределов ведения федеральных органов и полномочий по предметам совестного ведения) обладают всей полнотой власти ст.73 Кон. ). Вопросы совместного ведения Российской Федерации, и ее субъектов должны решаться по взаимному согласию. В случае разрешения разногласий между органами Российской Федерации и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации значительная роль отводится Президенту, который праве использовать согласительные процедуры, а при не достижении согласованного решения передать разрешение спора на рассмотрение суда (ст. 85 Конституции РФ). Анализируя принцип разделения государственной власти, следует помнить и о независимости каждой из ветвей государственной власти. Особенно важно рассмотреть некоторые аспекты самостоятельности исполнительной власти. Статья 10 Конституции РФ определяет, что органы исполнительной в власти, также органы законодательной и судебном властей власти России и её субъектов - самостоятельны. Это значит, что представительные органы власти России ее субъектов уполномочены заниматься законодательством и не должны подменять исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти. Этой же цели служит ст. 83 Конституции РФ, предусматривающая, что Президент РФ с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства России и единолично по предложению Председателя Правительства назначает и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и министров. В соответствии с Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» назначение на должность и освобождение от должности глав администрации краев, областей, городов федерального значения, автономной области автономных округов, применение к ним мер дисциплинарной ответственности производится указами Президента по представлению Председателя Правительства РФ. Вопрос о назначении выборов главы соответствующей администрации также решается Президентом РФ до тех пор, пока федеральным законодательством не будет установлен иной порядок. В то же время самостоятельность исполнительной власти не исключает ее подотчетности в известных пределах представительным органам власти. Так, Федеральное Собрание утверждает бюджет и контролирует его исполнение. Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству (ст. 10, ст. 101 103,106 Конституции РФ). Более широкие контрольные полномочия представительных органов власти предусмотрены в конституциях большинства республик — субъектов РФ, в предлагаемых, проектах уставов субъектов РФ, находящихся на рассмотрении в представительных органах власти краев и областей. Однако степень этого вмешательства имеет весьма ограниченный характер и не препятствует принятию исполнительными органами власти оперативных решений.

***Принцип равного доступа граждан к государственной службе.*** В соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Часть 4 ст. 32 Конституции РФ определяет государственную службу как наиболее важный институт непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Согласно этому положению граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Указанная конституционная норма соответствует ст.25 (п. «с») Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., в соответствии с которым каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Принцип равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации. Право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным Федеральным законом «Об основах государственной службы РФ». Положение о федеральной государственной службе определяет, что право поступления на федеральную государственную службу имеют граждане России, достигшие 18 лет, но не старше 60 лет, если иное не установлено законом. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральным законом, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность и способности отвечают требованиям соответствующей гос. должности.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях: признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишения е его судом права занимать государственные должности гос. службы в течение определенного срока; Наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений; наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или непосредственной подконтрольностью одного из них другому; наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями; отказа от представления сведений, предусмотренных ст. 12 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ».

***Принцип внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства***. В соответствии с Конституцией РФ Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ», а также Положение о федеральной государственной службе такой принцип предусматривают впервые. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных

объединений, за исключением профессиональных союзов. Государственные служащие руководствуются законодательством Российской Федерации и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений, общественных объединений. Принцип внепартийности государственной службы (политического нейтралитета государственных служащих) означает, с одной стороны, запрет отбора кадров для государственной службы по их политическим взглядам, а с другой стороны — обязанность государственных служащих в рамках своих полномочий оставаться вне политических пристрастий и убеждений.

Главным ориентиром деятельности государственного служащего должны быть общественные (следовательно и государственные) интересы; служащие не могут принимать участие в политической деятельности(в непосредственном понимании этого термина) при исполнении ими своих должностных обязанностей; они обязаны нейтрально относиться к политической борьбе различных партий и движений. Всё, что связывает гос. служащего с политикой должно признаваться его частным делом, несовместимым с гос. службой.

Рассматривая принцип внепартийности государственной службы, не обойтись без краткого анализа такого явления, как многопартийная система, включающая в себя политические партии, объединения и движения, поскольку они участвуют в выработке и реализации управленческой (административно-политической) политики. Партийное влияние на определение стратегии и тактики управленческой деятельности государства является очевидным фактом современной государственно-политической жизни. Прежние советские конституции и конституции РСФСР устанавливали такой принцип, как руководящая роль КПСС в организации системы управления. Действующая Конституция РФ, закрепляя многопартийную систему, дает возможность говорить о влиянии политических партии на организацию и функционирование как самой государственной власти, так и осуществляющих ее функции органов и государственных служащих.

После путча 19 — 21 августа 1991 г. в России появилось около двух десятков новых партий, движений и коалиций, при чем не только среди демократов, но и среди вчерашних оппонентов. На базе одной лишь КПСС за короткое время было образовано

восемь партий в той или иной форме проповедующих верность социалистической идее. В выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 1995 г. участвовало 43 избирательных блока, политических партий, движений и объединений. В настоящее время, когда старые общественные структуры и связи (система экономических отношений, система государственного управления, социальная структура общества и т.д.) дезинтегрированы либо полностью разрушены, а новые только складываются, можно считать закономерным, что размываются прежние социально-политические основы формирования политических партий. Поэтому партии этого периода, как правило, обречены на неустойчивость, и можно сказать, что практически все политические партии находятся в стадии становления. Мнение о том, что в России сложилась многопартийная система, поскольку список зарегистрированных партий достаточно велик, вряд ли обоснованно. Многопартийность — это не просто множество политических партий; это определенным образом

организованное единство, где составляющие его элементы тесно взаимосвязаны и взаимодействуют. Многопартийность как систему характеризуют следующие признаки:

1) наличие группы сравнительно устойчивых и влиятельных

политических партий, которые находятся в постоянном взаимодействии между собой и с государственными структурами по поводу осуществления государственной власти;

2) соблюдение всеми партиями правил и приемов политической деятельности;

3) наличие определенной политической основы толерантного межпартийного взаимодействия на базе принципиального согласия относительно фундаментальных общественных ценностей— формы собственности, типа общественного устройства, прав человека и т.д.;

4) законодательное установление правового положения политических партии.

Во многих западных государствах на уровне центральной государственной власти правящими (т.е. находящимися у власти) являются одни партии, а в округах, городах или общинах правящими являются другие, оппозиционные им партии. Например, уже в течение длительного времени в ФРГ правящей партией является ХДС-ХСС, а во многих землях и отдельных городах— социал-демократы (Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц и др.).

Анализируемый принцип государственной службы содержит в своем составе положение об отделении религиозных организаций от государства, которое является одним из признаков современного правового государства. Светский характер государства Российская Федерация заключается в отсутствии стоящей над государственной властью церковной иерархии. Этот принцип проявляется также в гражданском характере правосудия, в государственной регистрации актов гражданского состояния, в отсутствии у государственных служащих обязанностей исповедовать определенную религию, а также в гражданском статусе верующих, поскольку согласно ст6 Закона «о свободе вероисповеданий» граждане РФ равны перед законом во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии. Указание в официальных документах на отношение к религии не допускается. Государство, его органы и должностные лица не должны вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений и не поручают им выполнение каких-либо государственных функций. В свою очередь, религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства и в осуществляемую государственными служащими деятельность.

***Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ.*** ***Другое его название — принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов и деятельности государственных служащих.*** В системе государственной службы должны работать механизмы контроля за деятельностью чиновников, ибо контроль, по сути, одна из основных функций государственного управления. Надзорные органы должны также обеспечивать законность в деятельности государственных служащих. Этот принцип определяет следующие важнейшие положения:

во-первых, принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения обязательны для исполнения нижестоящими государственными служащими; во-вторых, эти решения должны быть законными т.е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий; в-третьих не должны противоречить законам. Данный принцип способствует т обеспечению нормальной деятельности государственных органов (государственной администрации) с учетом построения всего государственного аппарата на традиционных принципах организации управления: иерархичность структуры государственной администрации и государственных органов; разделение компетенции государственных органов и полномочии государственных служащих, четкое определение их в специальных законах, положениях и инструкциях; фиксирование полномочий, прав, обязанностей и ответственности государственных служащих; их взаимосвязь отраслевого и межотраслевого начал в государственном управлении, а также учет территориальных факторов; сочетание коллегиальности и единоначалия; построение системы управления при сочетании линейных и функциональных начал. Государственный аппарат достаточно сложно структурирован и состоит из государственных должностей, структурных подразделений и других административных образований. Отсутствие принципа обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями, может породить в системе управления хаос, безответственность чиновников, злоупотребления по службе и т.п.

Государственный служащий несет ответственность за правомерность своих действий. При сомнениях в правомерности полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. В случае если вышестоящий по должности руководитель, а в его отсутствие Руководитель, издавший распоряжение, письменно подтверждает указанное распоряжение, то государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием. Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

***Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе***. Согласно этому принципу едиными (т.е.одинаковыми) должны быть все установленные в законодательных актах требования как к государственной службе, так и к

государственному служащему: к организации государственной службы, поступлению на государственную службу, квалификационные требования к служащим, требования к выполнению ими своих должностных обязанностей, проведению аттестации государственных служащих, применению к ним мер дисциплинарной ответственности повышению квалификации конкурсу и т.д. Законодатель, устанавливая, например, принцип равного доступа на государственную службу, определяет единые требования, касающиеся способностей и профессиональной подготовки служащих. Единые требования устанавливаются также и к соответствующим видам государственных должностей государственной службы. Например, гражданам, претендующим на ведущие и старшие государственные должности государственной службы, необходимо иметь высшее профессиональное образование по специальности «государственное управление» либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным. Различные требования к государственным должностям государственной службы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов РФ, а также нормативными актами государственных органов — в отношении государственных служащих этих органов. Единство основных требований, предъявляемых к государственной службе, обеспечивает государственному служащему равные возможности для осуществления должностных обязанностей, способствует укреплению справедливости и хорошего морального климата в государственных органах, а также качественному исполнению служебных функций. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих. Профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками определенной области общественно полезной деятельности. В специальной литературе отмечается, что объектами общественно полезной деятельности людей могут быть как явления природы и техники (естественнонаучные явления), так и различные сферы деятельности самих людей. Что касается государственных лежащих, то их профессионализм предполагает прежде всего знание (наличие образования) особенностей соответствующей управляемой сферы: врач — системы управления здравоохранением, педагог — системы управления народным образованием, Юрист — правовой службы в любой отрасли управления и т.д.[[8]](#footnote-8) Государственные и муниципальные служащие обязаны иметь также определенную подготовку в области теории управления, конституционного, административного и других отраслей права, которые напрямую относятся к сфере их профессиональной деятельности. Рассматриваемый принцип заключается, во-первых, в том, что государственный служащий исполняет должностные обязанности на профессиональной основе, т.е. выполняет основную работу, за которую он получает денежное содержание (должностной оклад, заработную плату). Поскольку государственные должности государственной службы подразделяются по специализациям, то у государственного служащего для исполнения обязанностей по государственной должности государственной службы предусматривается наличие одной специализации соответствующего профессионального образования. Профессионализм государственного служащего призван обеспечивать стабильность государственной службы, качественное выполнение функций, постоянную его готовность к сложным заданиям, возможность улучшения своих профессиональных качеств и т.п. Во-вторых, государственный служащий должен быть компетентным сотрудником, т. е. качественно осуществлять свои полномочия.

***Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих является ведущим началом при организации и функционировании государственной службы.*** Это не только одно из основных требований, определяющих формирование и практическую деятельность персонала, но и необходимое правовое условие, без выполнения которого невозможно получение права на осуществление должностных полномочий. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих характеризуется следующими общими признаками: компетентность государственных служащих — знание ими дела, наличие необходимого профессионального образования, навыков в работе, изучение и освоение передового опыта; систематическое качественное выполнение служащими различных операций, принятие решений, стабильность служебных отношений, ощущение устойчивости служебной деятельности, пользы и качественности выполняемой работы; сменяемость работников аппарата, что обеспечивает динамизм в системе государственной службы, приток в нее новых идей, совершенствование методов управления, более широкую связь с населением, пресечение застоя, консерватизма, бюрократизма, снижения чувства ответственности; сочетание сменяемости управленческого персонала с устойчивостью квалифицированных, добросовестных, инициативных работников, своевременным повышением их в должности либо перемещением на иные ответственные участки управленческой деятельности с учетом желания, квалификации и имеющегося опыта; сочетание в аппарате государственных органов молодых государственных служащих и специалистов, передающих им свой опыт и навыки.

Профессионализм государственных служащих можно понимать как в широком, так и в узком смысле. В первом случае речь идет о необходимости получения общего профессионального образования, позволяющего выполнять не только узкоспециальные функции, но и общие функции управления. Во втором случае предполагается качественное выполнение именно специальных функций и задач, характерных для конкретного вида государственной деятельности, отрасли или сферы управления. Некоторые категории государственных служащих должны обладать как общей, так и специальной профессиональной подготовкой. Например, учитывая сложный многоотраслевой характер таможенного дела, служащие таможенных органов должны иметь как общую, так и специальную подготовку. В первую очередь это касается сотрудников собственно таможенных органов, а также учреждений, которые наиболее близки к ним (например, таможенные лаборатории), без помощи которых деятельность таможенных органов не может быть эффективной. Служащие таможенных органов должны также обладать знаниями и практическими навыками в области внешнеэкономической деятельности. Они должны ориентироваться и в соответствующем правовом материале, т.е. знать административно-правовые и административно-процессуальные аспекты регулирования и осуществления таможенного дела, уголовно правовые и уголовно-процессуальные нормы, а также некоторые аспекты других отраслей права: финансового; трудового, банковского, международного, валютного[[9]](#footnote-9) . Требования, предъявляемые в современных условиях к уровню профессиональной подготовки государственных служащих, весьма вы соки. Профессионализм государственных служащих необходимо регулярно поддерживать на требуемом для практики уровне при помощи проведения различных мероприятий, например таких как повышение квалификации, переобучение и получение дополнительного образования. В отраслевых органах государственного управления действуют специальные учебные заведения. Например, Таможенный кодекс РФ устанавливает, что в целях подготовки кадров и повышения их квалификации в системе Государственного таможенного комитета действуют ученые заведения профессионального и дополнительного образования Выполнение принципа профессионализма и компетентности государственных служащих обеспечивается множеством законодательных и иных нормативных правовых актов; так, для осуществления специального вида деятельности в системе государственной службы необходимо получение лицензии (например, лицензии на осуществление деятельности в качестве таможенного брокера, получение специального квалификационного аттестата и др.). Анализируя вышеуказанный принцип, можно сделать вывод о том что понятие «компетентность государственных служащих» является производным от понятия «компетенция» государственного органа. Считается общепризнанным положение, согласно которому компетенция — это пределы ведения, обязанность выполнять определенные задачи и функции государственного органа[[10]](#footnote-10), компетенция — это властные полномочия, тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на данный орган, или круг предусмотренных правовым актом вопросов, которые правомерен разрешать орган[[11]](#footnote-11). Компетентность включает в себя полномочия, осуществляемые государственным служащим и обусловленные занимаемой им государственной должностью. Полномочия — это конкретные права, характеризующиеся распорядительством и наличием административных функций и позволяющие государственному служащему осуществлять задачи государственных органов. Иными словами, это права и способность государственного служащего решать конкретные задачи и выполнять важные функции, реализуемые при наличии у него компетентности. Компетентность в отличие от профессионализма — понятие динамическое; это практическая реализация профессиональных способностей и деловых качеств работника. Компетентность представляет собой постоянную внутреннюю готовность служащих к осуществлению служебных полномочий и должна быть внутренне присуща государственному служащему. Можно сказать, что компетентность служащих — это обладание знаниями о предмете собственной государственно-служебной деятельности. Компетенции государственных органов соответствуют полномочия государственного служащего. Задача государственного органа — зафиксировать свою компетенцию в нормативно-правовом акте. Вместе с этим для каждого государственного служащего необходимо разработать и утвердить должностную инструкцию, в которой определяются его полномочия, т.е. устанавливается его компетенция.

Органы исполнительной власти наделены государством специальной компетенцией, которая реализуется в специальных правовых формах, отличающихся по характеру труда служащих от правовых форм деятельности государственных органов других ветвей власти. В пределах своей компетенции органы исполнительной власти издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. Зафиксированная в нормативных актах компетенция органов исполнительной власти устанавливает самостоятельность этих органов и одновременно отличает их от органов других ветвей государственной власти, от негосударственных органов, организаций и общественных объединений.

Профессионализм как принцип подбора, расстановки и перемещения кадров одинаково важен для органов, осуществляющих каждую из трех конституционно закрепленных ветвей государственной власти; в органах исполнительной власти он имеет специфическое содержание, особые черты и формы проявления.

***Принцип гласности в осуществлении государственной службы.*** данный принцип обеспечивает возможность получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих[[12]](#footnote-12). Государственная служба должна организовываться и осуществляться на принципе гласности. Средствам массовой информации, всей общественности должны быть открыты важнейшие стороны деятельности государственных служащих. Это благоприятно влияет на общественное мнение, под воздействием которого работа как всего государственного аппарата, так и государственного служащего (персонала) может улучшиться. Принцип гласности в осуществлении государственной службы обусловлен, с одной стороны, положением о необходимости участия граждан в управлении государством и обществом, а с другой — потребностью в постоянном учете мнения граждан при решении государственных задач. Для обеспечения гласности в системе государственной службы необходимо: создать механизм учета мнения граждан; сформировать правовые условия безопасности граждан в случае критики ими государственных органов, должностных лиц, управленческих структур; обеспечить гласность в процессе осуществления государственными служащими своих полномочий и компетенции государственных органов через средства массовой информации.

***Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.*** Данный принцип призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение служащими своих служебных обязанностей, невыполнение или ненадлежащее выполнение которых обязательно должно сопровождаться применением мер ответственности. Решения, которые разрабатываются и принимаются государственными служащими, должны отвечать требованиям целесообразности, законности, соответствия положениям правовых актов управления. Некомпетентные решения, принимаемые государственными служащими, могут причинить ущерб общественным отношениям. Поэтому подготовке и принятию таких решений нужно придавать особо важное значение. За неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, за превышение должностных полномочий, а равно за несоблюдение установленных законодательными актами о государственной службе ограничений связанных с государственной службой, на государственного служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания. Дисциплинарное не может быть наложено за деяние, за совершение которого законом предусмотрена иная правовая ответственность. Данный принцип вытекает из более общего принципа организации управления — ответственности государственного аппарата, его функциональных работников за допущенные по их вине негативные последствия их деятельности[[13]](#footnote-13). Этот принцип означает, что причинение материального и иного ущерба юридическим (независимо от форм собственности) и физическим лицам в результате злоупотреблений, бюрократизма, недобросовестности, самонадеянности, небрежности должностных лиц и других функциональных работников органов государственного управления (и местного самоуправления) должно повлечь не только их дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законом, но и материальную ответственность перед соответствующим органом государственного управления (возместившим ущерб) в регрессном порядке либо непосредственно перед самими юридическими и физическими лицами. Взыскание этого ущерба (в ограниченных размерах) должно производиться путем наложения штрафа с предоставлением права лицам, привлеченным к материальной ответственности, при непризнании ими своей вины обжаловать эти действия в суд.

Вместе с тем действующее законодательство не устанавливает ответственности должностных лиц за вред, причиненный правонарушителю в случае, когда к нему на основании закона применялись меры государственного принуждения. Например должностные лица таможенных органов не несут ответственности за моральный, физический и имущественный вред, причиненный правонарушителю применением в предусмотренных Таможенным кодексом РФ случаях физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе оказываемого противодействия (ст. 422 — 423 ТК РФ) Следует отметить, что ответственность установлена и для должностных лиц, занимающих государственные должности категории «А». Ненадлежащее выполнение исполнительной властью своих обязанностей влечет ответственность соответствующих органов государственного управления и их должностных лиц. Так, подпункт «б» п.1 ст. 103 Конституции РФ предоставляет право Государственной Думе решить вопрос о доверии Правительству РФ, ст. 83 Конституции РФ уполномочивает Президента РФ принимать решение об отставке Правительства РФ, по предложению Председателя Правительства РФ освобождать от должности его заместителей и министров. Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению системы исполнительной власти в Российской Федерации» предусмотрены полномочия Президента РФ привлекать к дисциплинарной ответственности за неисполнение служебных обязанностей, упущения и проступки глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономных округов. Соответствующие положения содержатся в конституциях республик — субъектов РФ, уставах субъектов РФ, федеральных законах России и иных законодательных и нормативных актах.

***Принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.*** Положение о федеральной государственной службе устанавливает принцип стабильности государственной службы. Как нам представляется, более корректно было бы говорить о несменяемости государственных служащих и преемственности в проведении государственной кадровой политики, в формировании основ государственного аппарата. Государственная служба стабильна тогда, когда все остальные принципы постоянно осуществляются на практике. Стабильность с точки зрения законодателя проявляется в поддержании управления государственной службы на уровне, позволяющем качественно осуществлять функции государства. Стабильность — это постоянство государственно-служебных отношений. она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления учебой, проведением занятий, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и т.д. Принцип стабильности, на наш взгляд, должен стать гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы. Так, чиновники европейских государств принимаются на публичную службу пожизненно и могут быть уволены только на основании судебного решения либо по другим, строго оговоренным в законе основаниям. За выполнение своих служебных обязанностей государственные служащие получают от государства денежное содержание. Принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах завершает перечень принципов государственной службы, указанных в ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ». Однако в других нормативных актах этот перечень продолжается. Положение о федеральной государственной службе устанавливает *принцип социальной защищенности федеральных государственных служащих,*согласно которому государственным служащим создаются необходимые условия для эффективной деятельности и обеспечиваются следующие гарантии: ежегодный оплачиваемый отпуск; медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию, за счет средств республиканского бюджета; переобучение (переквалификация) при увольнении в связи с сокращением штатов, ликвидацией или реорганизацией федерального государственного органа и другими, не зависящими от государственного служащего причинами; защита государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, оскорблений и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных полномочий; повышение престижа управленческого труда, высокая заработная плата, обеспечение транспортом, средствами связи и т.п., перспектива повышения по службе. Такие же льготы и механизм обеспечения содержатся и в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ». Социальное законодательство, например Указ Президента РФ от 23 августа 1993 г. «О дополнительных мерах по правовой и социальной защите глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в последние годы непосредственно затронуло отношения, складывающиеся в сфере социально-правовой защиты государственных служащих. В течение 1994 — 1995 гг принят также ряд законодательных актов, в которых с той или иной стороны и с определенной степенью полноты решены многие вопросы, касающиеся социально-правовой защиты государственных служащих. К ним относятся законы РФ о прокуратуре федеральных органах государственной безопасности, федеральных органах налоговой полиции, о защите федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, о милиции и т. д.; 6 сентября 1995 г. Президент РФ издал Указ «О дополнительных мерах по закреплению кадров в органах федеральной служб безопасности»[[14]](#footnote-14), в котором устанавливаются особые надбавки и оплаты к денежному довольствию военнослужащих органов государственной безопасности. Принцип социально-правовой защиты государственных служащих означает: создание необходимых условий для нормальной деятельности управленческого персонала, в том числе установку в государственных органах компьютеров, других средств, ускоряющих управленческие процессы, повышающих производительность и результативность управленческого труда; повышение престижа труда государственных служащих и самой государственной службы; установление достаточно высокой заработной платы, использование системы премиальных выплат, медицинского обслуживания, государственного страхования, оптимальное решение вопросов пенсионного обеспечения служащих по выслуге лет. Принцип социальной защищенности государственных служащих обеспечивается различными законодательными актами. На- пример, Таможенный кодекс РФ устанавливает нормы социальной защищенности служащих таможенных органов (гл. 62 ТК РФ «Оплата труда, материально-бытовое обеспечение и социальная защита должностных лиц таможенных органов РФ»). За- крепление в ТК РФ подробных правовых положений имеет и концептуальное значение, поскольку таким образом создается основа системы социальной защиты служащих в процессе реформирования государственной службы. В настоящее время социально-правовая защита государственных служащих сводится к следующим конкретным положениям: обязательное личное страхование государственных служащих; дополнительные ежегодные оплачиваемые отпуска; обеспечение жилой площадью, телефоном; пенсионное обеспечение данных лиц и их семей; льготное налогообложение для некоторых категорий государственных служащих (например, военнослужащих, сотрудников таможенных органов). Принципы государственной службы устанавливаются и в других нормативно правовых актах. Например, Положение о службе в органах внутренних дел определяет следующие принципы этой службы: законность; уважение и соблюдение прав и свобод личности и гражданина, гуманизм, гласность, подконтрольность и подотчетность сотрудников органов внутренних дел соответствующим органам государственной власти и управления; соблюдение служебной дисциплины; справедливое вознаграждение за труд; продвижение по службе по результатам труда, с учетом способностей и квалификации.

Принципы государственной службы являются, по сути, основой правового статуса служащих, обеспечивая их правовую поддержку и защиту и в то же время сохраняя свое приоритетное значение для самой государственной службы. Кроме того, принципы государственной службы создают возможность правовой защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц, руководителей, ущемляющих их права. Для предотвращения злоупотреблений со стороны должностных лиц и административного произвола, нарушения прав и интересов гражданина целесообразно создать систему социально-правового контроля над государственной службой.

*С точки зрения организации и функционирования государственной службы все рассмотренные принципы можно разделить на две группы: 1)принципы организации государственной службы (например, равный доступ на государственную службу) и 2) принципы ее практического функционирования (внепартийности государственной службы, например).*

В зависимости от занимаемого места в структуре правового института государственной службы можно выделить ***отраслевые и конкретно-институционные принципы.*** Принципы государственной службы могут распространяться на весь институт государственной службы, а могут характеризовать его отдельные структурные элементы. Например, конституционный принцип равенства граждан при поступлении на государственную службу является общим принципом государственной службы, так как он создает основу для образования государственно-служебного отношения. А принцип объективной оценки при проведении аттестации работника — отраслевым принципом государственной службы, действующим лишь в период существования государственно-служебного отношения. Совершенствуя законодательство о государственной службе, важно помнить о том, что принципы государственной службы способствуют зарождению демократической системы работы с кадрами, являются важнейшей основой разработки и реализации государственной кадровой политики. В настоящее время можно говорить и о таком принципе государственной службы, как запрет служащего на участие в забастовке (в российском законодательстве данное положение является ограничением по службе). Забастовка — это коллективное согласованное прекращение работы с целью удовлетворения каких либо требований работников. Следует отметить, что этот принцип установлен законодательством о публичной службе в большинстве стран. Например, в США в 15 штатах, главным образом на Юге, право на забастовку не предусмотрено, а в остальных 35 штатах установлены различные формы переговоров между штатом и профсоюзом[[15]](#footnote-15). Во Франции забастовка долгое время считалась несовместимой с публичной службой и ее непрерывностью. Преамбула Конституции Франции от 27 октября 1946 г. устранила запрет на забастовки в системе государственной службы и провозгласила, что право на забастовку чиновников осуществляется в рамках, регламентирующих эту сферу законов. Право на забастовку считается сегодня во Франции конституционной ценностью. Однако некоторым видам государственных служащих запрещено участвовать в забастовках во всех случаях, поскольку реализуемые этими служащими государственные функции и полномочия представляют особую важность для государства и общества. К ним, например, могут относиться судебные служащие, полицейские, служащие органов государственной безопасности. В Конституции Российской Федерации данный принцип государственной службы не установлен. В ст. 37 Конституции РФ признается лишь право на индивидуальные и коллективные споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая забастовку.

**3. Реформа государственной службы и принципов государственной службы.**

В России давно говорят о реформе государственной службы, но ведь первоначально надо реформировать основополагающие, базисные элементы, которыми и являются принципы государственной службы. Никто не говорит о том, что надо в корне менять уже устоявшиеся принципы, но ведь они не совершенны, и, прежде чем приступать к реформе самой государственной службы, следует усовершенствовать принципы государственной службы.

3.1 Идеология и принципы реформы

Россия традиционно управлялась различными модификациями "государевой" службы. Неоднократно менялись политическое устройство, даже общественно-экономические формации, но не глубинные основы административной системы. Так, с введением в 1722 г. "Табели о рангах" принцип породы был потеснен принципом выслуги, хотя полностью и не заменен им. После 1917 г. на смену им пришел принцип номенклатуры, что тоже вполне вписывалось в традиции "государевой" службы. И сейчас, в постсоветские времена, мы по существу тоже имеем дело еще с одной ее модификацией, причем производящей довольно странное впечатление в конце ХХ века, когда в развитых странах в развитии госслужбы доминируют совсем иные тенденции: традиционная ее иерархичность хотя и сохраняется, но играет все меньшую роль, количество административных ступеней уменьшается, расширяются возможности альтернативных путей выдвижения на достаточно высокие посты. Да и вообще набирающее сейчас силу интеллектуальное движение, амбициозно именующее себя "административной" или "постбюрократической" революцией, хотя и не удовлетворило пока в полной мере своих притязаний, но ищет пути кардинальной модернизации управления совсем в иной плоскости, нежели реставрация обветшавшей еще полтора века назад чиновной лестницы. Мы же, как справедливо отметил однажды Президент, выступая в Российской Академии государственной службы, "уже новой Россией во многом продолжаем руководить и управлять по-старому", равняясь на административные идеалы позавчерашнего дня. Была сформулирована система принципов и мер, общая цель которых — впервые в истории России создать не "государеву", а ПУБЛИЧНУЮ государственную службу, которая отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям формирующегося гражданского общества. При этом упор был сделан как на мировой опыт действующей практически во всех развитых странах так называемой merit system (системы заслуг и достоинств), так и на долголетнее изучение отечественной специфики. Были выделены десять принципов построения нашей госслужбы, к изложению которых мы и переходим.

***1 Принцип приоритета профессиональных качеств***

Этот, пожалуй главный, "несущий" принцип всей конструкции включает в себя более конкретные "подпринципы", т.е. правила, обеспечивающие его реализацию на практике, а именно:

1) Конкурс на замещение всех возникающих в госаппарате вакансий, кроме:

а) политических должностей (см. принцип П);

б) должностей, на занятие которых нет избытка претендентов; в этом случае действует аттестационный порядок назначения. Это позволит существенно расширить "рынок" кандидатов, до сих пор в значительной мере отражающий закон циркуляции между несколькими административными "сосудами", привлечь людей из внеаппаратных и внеполитических сфер и тем самым влить в аппарат столь необходимую "свежую кровь". В то же время это подтолкнет к самосовершенствованию претендующих на служебное продвижение работников самого учреждения, которым при прочих равных условиях должен отдаваться приоритет. Иными словами, при продвижении по лестнице административной карьеры предпочтение должно отдаваться наличию положительного профессионального опыта работы на аналогичных или предшествующих ступенях; однако должен быть открыт и канал для ротации кадров, для "бокового входа" талантливых людей из внеаппаратных сфер (бизнес, наука, производство, военная служба) на достаточно высокие должностные уровни, помимо административной лестницы. По некоторым должностям конкурс может носить "полуоткрытый" характер, т.е. к участию в нем будут допускаться лишь люди, уже находящиеся на государственной службе либо имеющие опыт работы в этой сфере. Возможны и другие кадровые "фильтры", так что вряд ли есть основания опасаться наплыва кадров, неприемлемых с государственной точки зрения.

2) Создание четко и объективно работающей системы отбора и оценки кадров, направленной на привлечение, поощрение, удержание и продвижение лучших, достойнейших и, с другой стороны, на удаление кадрового "балласта". Для этого, с нашей точки зрения, необходимо наличие следующих механизмов:

а) четко прописанной и доступной для ознакомления системы критериев отбора, поощрения и продвижения работников по результатам квалификационных экзаменов и аттестаций на основе их квалификации и деловых качеств, а не выслуги лет;

б) аттестационных комиссий со смешанным составом, т.е. включающих не только сотрудников проводящего аттестацию учреждения, но и привлекаемых на ротационной основе сторонних членов — работников кадровых служб других учреждений, преподавателей вузов, готовящих кадры управленцев и т.п.;

в) апелляционных комиссий для несогласных с оценкой их труда служащих, обращение в которые, впрочем, будет возможно только по серьезным, специально оговоренным основаниям, дабы не поощрять неосновательных жалоб и конфликтов.

3) Контрактный механизм взаимоотношений служащего и госоргана, что позволит придать этим отношениям большую для обеих сторон определенность посредством четкой фиксации их прав и обязанностей, условий вознаграждения и привилегий, при необходимости — специальных требований и ограничений, обусловленных характером службы, а также других элементов их правоотношений. Контракты должны заключаться на достаточно большой срок (скажем, на 5 лет), подлежать автоматическому продлению и расторгаться лишь по четко обусловленным в них основаниям, предусмотренным трудовым законодательством. Детали контрактной системы должны быть проработаны в Кодексе государственной службы. Таким образом, предлагаемая система полностью сохраняет возможности пожизненной административной карьеры, в то же время придавая ей большую гибкость и юридическую определенность и повышая уровень правовой защищенности работников. Последнее обстоятельство усилит положительную трудовую мотивацию служащих и тем самым будет "работать" на утверждение приоритета профессиональных достоинств.

***2. Принцип статусного разделения политических и "карьерных" административных должностей***

К политическим государственным должностям относятся те, назначение на которые производится по политическим критериям, на внеконкурсной основе и в соответствии с закрепленной Конституцией РФ и высшими законами субъектов Федерации кадровой номенклатурой Президента, других федеральных и региональных органов и должностных лиц. Увольнение с этих должностей также производится по упрощенной процедуре и зачастую по сугубо политическим, а не квалификационным или иным деловым характеристикам. Таким образом, эти должности явно отличаются по статусу от "карьерных" административных должностей. И все это — обычная, нормальная практика. Однако юридические последствия снятия с этих должностей явно не проработаны в законодательстве, что зачастую порождает стремление всеми силами удержать занимаемое либо занять аналогичное кресло, а порой, напротив, ставит в весьма нелегкое положение "без вины виноватого" высококвалифицированного человека, отстраненного по политическим соображениям, которые нередко тождественны конъюнктурным или субъективным. Поэтому, учитывая повышенный риск подобных должностей и огромную ответственность занимающих их лиц, следует снабдить их "позолоченными парашютами", т.е. выходными льготами в форме либо пожизненной пенсии в размере 50 — 80% должностного оклада по оставленной должности (в зависимости от длительности работы в ней и ее оценки лицом или органом, обладающим правом назначения и увольнения), либо предоставить право сдачи экзаменов на достаточно высокий классный чин, дающий в свою очередь право на занятие соответствующей постоянной "карьерной" должности. К числу последних относятся все должности в госаппарате, кроме установленных законом политических.

***3. Принцип компенсируемых ограничений***

Поступая на государственную службу или занимая в ней должность определенного уровня, человек принимает на себя дополнительные обязательства и ограничения по сравнению со статусом "обычных" граждан. Например, ограничения на политическую и коммерческую деятельность, на гражданство, на использование средств зарубежных "спонсоров"; ограничения, связанные с секретностью, особый порядок декларирования доходов установлены законодательно. Ограничения на публичные выступления по вопросам служебной деятельности, особенно по политически "деликатным" вопросам, регулируются на полуформальном уровне или даже на уровне норм административной морали. К сожалению, у нас слишком часто и безнаказанно пренебрегают этими ограничениями. Но так или иначе, они существуют. Поэтому представляется справедливым и прагматически целесообразным компенсировать их материально и морально, через определенные привилегии. Иначе государственная служба еще более теряет (для честных людей) свою и без того не слишком высокую привлекательность, что входит в явное противоречие с первым принципом нашей концепции, а нечестным дает своеобразное моральное оправдание. Действующий Закон отчасти решает эту задачу через гарантию спецмедобслуживания, а также льготный порядок пенсионного обеспечения (последний, впрочем, насколько мы знаем, практически не действует из-за отсутствия средств). Мы также не уверены, что эта компенсация достаточна (подробнее об этом см. принципы IV и Ч). О моральной компенсации см. принцип 1Х. В то же время представляется целесообразным дополнительно установить некоторые законодательные ограничения на коммерческую и консультационную деятельность граждан в период непосредственно после их ухода с госслужбы в целях предупреждения злоупотреблений при использовании конфиденциальной и секретной информации, ранее доступной им по роду службы . Практика "торговли осведомленностью" в пользу новых работодателей после ухода с госслужбы приобрела гигантские масштабы и порой наносит значительный ущерб интересам государства, а иногда даже затрагивает национальную безопасность. Поэтому, не слишком уповая на большую эффективность этой меры, мы все же считаем необходимым ввести хоть какие-то ограничения.

В частности, мог бы быть полезен опыт мер, принятых в этой сфере правительством М.Тэтчер. Оно установило контроль над "эффектом вращающейся двери", т.е. миграцией работников между госслужбой и коммерческими структурами, а также над "эффектом шлепанцев", т.е. переходом бывших высокопоставленных сотрудников госаппарата после их отставки в фирмы той сферы, которую они недавно курировали, в связанные с их предыдущей работой банки и т.п., поскольку эти "эффекты" стимулируют коррупцию, приводят к утечке в сферу бизнеса государственных секретов, подрыву принципа равенства условий на конкурсах за получение госзаказов и пр. Теперь бывший госслужащий, чтобы осуществить подобные перемещения в течение 2 лет после своей отставки, должен получать санкцию соответствующего госоргана.

***4. Принцип приоритета прямых денежные выплат над "теневыми" льготами и привилегиями***

Не вдаваясь в вопрос об абсолютных размерах выплачиваемых государственным служащим сумм, ограничимся проблемой необходимости "переворачивания пирамиды". Сейчас в российской госслужбе соотношение прямых и косвенных выплат и льгот составляет для ряда категорий служащих, по разным оценкам, 1:4, 1:5 и даже более в пользу косвенных. Возможно, это и позволяет хоть как-то удержать часть квалифицированных кадров. Но и ущерб от такого унаследованного еще от сталинских времен способа решения проблемы тоже весьма велик и многомерен. Прежде всего любая теневая привилегия есть разновидность тайного соглашения и потому содержит в себе негативный нравственный потенциал, а также потенциал для злоупотреблений как со стороны "дающего", так и со стороны "берущего" (к тому же для "дающего" открываются возможности произвола). Кроме того, теневая привилегия в силу своей якобы "бесплатности" по определению всегда используется менее эффективно, чем то, за что платится сполна. Вспомним хотя бы навязшие в зубах еще с перестроечных времен, но до сих пор так и не решенные проблемы госдач и служебных машин. И это лишь вершина айсберга. Поэтому представляется необходимым сделать тайное явным и перевернуть соотношение: существенно увеличить прямые денежные выплаты и одновременно резко сократить предоставляемые за казенный счет льготы и привилегии. Разумеется, это не так просто: с одной стороны, можно представить общественную реакцию на резкое повышение зарплат нашим отнюдь не жалуемым в общественном мнении чиновникам и всевозможные политические спекуляции на этом, с другой— очень непросто перевести в режим рентабельности десятилетиями создававшуюся для обслуживания "спецнужд" элиты инфраструктуру. Но, думается, дело того стоит, ибо меры в этом направлении эффективно послужат превращению "гocyдаревой" службы в публичную и изменят отношение общества к управленческому аппарату. К тому же мы открытым путем установим конкурентоспособный на рынке труда уровень оплаты чиновников, чем стимулируем приток достойных кандидатов, сохранение лучших кадров и эффективную и интенсивную их работу.

***5. Принцип "выведения за штат" и перевода на хозрасчет значительной части функций госслужбы.***

Здесь содержится значительный резерв для сокращения и удешевления госаппарата, и отрадно, что первые шаги в этом направлении уже сделаны. Экономическое приспособление гоcслужбы к условиям рынка предполагает как сокращение масштабов деятельности государства в сфере экономики, так и внесение в деятельность госорганов принципиальных структурных и организационных изменений. Наиболее значительная по объему функция непосредственного управления общественным производством должна сохраниться лишь по отношению к ограниченному числу не подлежащих приватизации предприятий, выполняющих такие публичные и социальные функции, реализация которых не может быть обеспечена на коммерческих принципах, а также к естественным монополиям. В то же время многочисленные обеспечивающие и "технические" службы и функции "отсекаются" от госслужбы и выводятся за ее пределы с переводом их на коммерческие начала. Выполняющим их организациям придается особый статус полунезависимых "агентств" или учреждений (в отличие от госорганов). Материальную основу их существования составляют договорные отношения с госорганами по выполнению госзаказов (здесь возможны элементы конкурса). Статус же работников этих учреждений, за исключением руководителя и, возможно, главного бухгалтера, меняется: они больше не являются госслужащими, а следовательно, по отношению к ним действуют общие условия найма, вознаграждения и увольнения. Тарифная сетка, пенсионные и другие льготы сохраняются лишь за работниками собственно аппарата госорганов, число которых благодаря такой перестройке значительно уменьшается. Скажем, в Англии за счет похожих реформ оно сократилось примерно на треть. За счет этого не только компенсируется повышение жалованья оставшимся работникам аппарата, которые занимаются действительно государственными делами, но и достигается общее уменьшение суммарных затрат на госслужбу. К тому же сокращается "экономическое поле" для коррупции. Хорошим примером движения в этом направлении может служить недавнее решение о переводе на коммерческие принципы систем Военторга и Военстроя.

***6. Принцип прозрачности***

Государственная служба в демократическом обществе должна быть институтом, открытым для общественного контроля. Граждане должны знать, как и по каким правилам она работает, иметь доступ к необходимым им нормативным материалам и сведениям, участвовать в процессе решения затрагивающих их интересы вопросов. Это должно быть обеспечено правовыми средствами, административной, а при необходимости и судебной практикой и в целом является необходимым элементом действительно публичной (а не "государевой") службы. Разрушив мифологию о "тайне государственной машины", такая открытость помимо всего прочего поднимет авторитет госслужбы в глазах общества, защитит ее от столь распространенного у нас огульного ее очернительства, которое, как известно, часто сопутствует закрытости, дефициту информации. Разумеется, речь идет не о секретной или конфиденциальной информации, а об открытости, не наносящей ущерба государственным интересам. Мы сейчас не имеем возможности сколько-нибудь подробно рассматривать эту тему, а лишь ограничимся отсылкой к опыту США и ряда других стран, где за последние полтора-два десятилетия принят и проводится в жизнь ряд законов, обеспечивающих такую открытость в максимально возможных пределах.

***7. Принцип ориентации на "клиента"***

Он тесно коррелирует с предыдущим принципом, а его реализация позволит переместить конституционный принцип государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека с политико-декларативного на инструментальный уровень, сделать его одним из реальных приоритетов деятельности чиновников. Слово "клиент" в данном контексте употребляется по аналогии с рыночными отношениями и находится в смысловой оппозиции слову "проситель", предполагающему бесправность обращающегося. Разумеется, аналогия эта частична и отнюдь не предполагает понимания ее в слащаво-рекламном смысле "клиент всегда прав". Важен ее общий вектор: чиновник прямо или косвенно служит гражданам. Это императив гражданского общества в отличие от различных вариантов авторитаризма. Инструментально он проще всего реализуется на уровне чиновников, непосредственно имеющих дело с гражданами (тех, кого по-английски называют street level bureaucrats). Применительно к ним не составляет сложности непосредственно включить этот критерий в оценку их труда, например, через сроки рассмотрения дел, наличие и количество жалоб и т.п. Но и деятельность бюрократов, работающих на других уровнях, решающих задачи общего характера, можно и нужно оценивать по социальным последствиям их действий и принимаемых ими решений. В общем контексте совершенствования госслужбы этот принцип тесно коррелирует с проблемами децентрализации, приближения к гражданам уровня принятия решений, непосредственно затрагивающих их интересы, а также сокращения объема юрисдикции чиновников, особенно в вопросах, при решении которых значителен фактор личного у смотрения конкретного служащего ("могу дать, а могу и не дать"). В целом же это означает поворот госслужбы к людям.

8. Принцип служебной лояльности

В течение долгого времени на Западе господствовал взгляд на госаппарат как на политически нейтральный, послушный профессиональный инструмент в руках политиков. Сомневаемся, правда, чтобы его искренне разделяли умные бюрократы, отлично сознававшие возможности своего влияния на политику, но, видимо, предпочитавшие не распространяться на сей счет. В СССР же еще со сталинских времен понимали важность роли аппаратчиков и потому вопросам подбора и расстановки кадров по принципу политической лояльности придавали очень большое значение. Не случайно, например, в советских учебниках по управлению так называемым политическим качествам служащих отдавался приоритет перед качествами деловыми. Да и вообще "аполитичность" служащих, и в принципе-то утопичная, тем более никак уж не вписывается ни в отечественные традиции, ни в условия президентской республики. Затем произошел не лишенный курьезности кульбит. На Западе, по сути дела, отказались от концепции политически нейтральной бюрократии и, признав факт существенного влияния чиновничества на политику, стали разрабатывать и практически проводить в жизнь меры, направленные на ограничение и регулирование этого влияния. Например, Р. Рейган, придя к власти, изменил, как известно, политический курс правительства и, дабы обеспечить его эффективное воплощение, осуществил в аппарате массовое тестирование сотрудников при помощи так называемых тестов лакмусовой бумажки, целью которых было проверить, готовы ли сотрудники, работавшие при прежней администрации, "с энтузиазмом" проводить новый политический курс. В результате последовало значительное кадровое обновление аппарата. У нас же произошло прямо противоположное. Аппарат, политическая лояльность которого всегда тщательно обеспечивалась посредством механизма партгосноменклатуры, почуяв перемены, надел маску аполитичности. "Волшебная ширма департизации" (имеется в виду решение Верховного Совета РСФСР от 18 июля 1990 г. о департизации госаппарата) позволила сохранить его в неприкосновенности при смене не просто политического курса, а по существу основ политического и экономического строя. Такая формальная деполитизация на поверку оказалась мнимой и на деле привела к обратному — к неконтролируемому "теневому" политическому влиянию бюрократии, превращающейся в политического "хамелеона . В результате огромная кадровая преемственность во многих ключевых звеньях аппарата породила ситуацию, при которой тон в них продолжают задавать чиновники, взращенные прежней системой и не сумевшие (а зачастую и не захотевшие) адаптироваться к принципиально изменившимся требованиям. Мы далеки от призывов к "чистке" аппарата на манер чешской "люстрации" или послевоенной немецкой "денацификации . (Если уж компартию у нас не сумели запретить, то отыгрываться на чиновниках было бы просто нечестно.) Поэтому можно говорить о минимуме — о лояльности служебному долгу, которая должна проявляться в безусловной лояльности служащих основам конституционного строя и поддержке общего политического курса, определяемого, в частности, в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. К сожалению, даже этот минимум сегодня далеко не всегда соблюдается.

***9. Принцип этичности***

Мы придаем очень большое значение этическим регуляторам человеческого поведения. Сейчас, в поголовном увлечении жесткими, предельно материализованными рыночными отношениями, мы как-то забыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что "не хлебом единым жив человек". В контексте обсуждаемого вопроса об ограничении бюрократического произвола и злоупотреблений это означает необходимость специального внимания к морально-этическим качествам работающих в аппарате людей, к проблемам административной морали, которым, кстати, в западных странах с развитой рыночной экономикой придают большое и самостоятельное значение. Практический подход к решению данной проблемы мы видим в разработке и широком обсуждении в кругах работников госаппарата неформального Этического кодекса служащего. Необходимость создания именно Этического, а не только нормативно-юридического кодекса (последний находится в стадии разработки — см. г л. 111) обусловлена несколькими причинами. Во-первых, практически невозможно составить исчерпывающий перечень предписаний и запретов для служащих на уровне юридических документов. Во-вторых, многие действия или воздержание от тех или иных действий по своей природе не могут регулироваться юридическими нормами, а регулируются неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой (в данном случае административной) морали, а также индивидуальными нормами нравственности. Этические нормы — это базовые детерминанты социального поведения человека, которые постоянно проявляют себя в огромном разнообразии конкретных поведенческих актов, лишь отчасти улавливаемых нормами права. В-третьих, профессиональная этика госслужащего обладает существенной спецификой, как, впрочем, и любая корпоративная этика. Между тем многие служащие имеют весьма смутное либо искаженное представление об этих нормах или же относятся к ним с пренебрежением. Те же, кто всерьез стремится руководствоваться нормами служебной морали, заботится о своей репутации, вынуждены вырабатывать как бы собственную версию Этического кодекса путем проб и ошибок. Поэтому представляется крайне важным разработать такой документ, который, не нося юридически обязывающего характера, задавал бы тем не менее систему нравственных ориентиров, давал рекомендации по поведению в тех или иных "щекотливых" ситуациях и ясно обозначал бы область нравственных "табу" для служащего. Думается, сам факт возникновения такого Кодекса и его обсуждения в административных коллективах послужил бы повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат так нуждается. Дух "общественного служения" должен лечь в основу нового неформального кодекса административной морали. О том, что это не утопия и не беспочвенные мечты, напоминают нам как некоторые эпизоды нашей собственной истории (например, весьма быстрые позитивные изменения, происходившие в среде российского чиновничества в 60-е годы прошлого века — в начале реформ Александра 2), так и недавний опыт ряда западных стран.

***10. Принцип системности подготовки и переподготовки кадров***

То, что этот принцип поставлен нами в конец, не меняет его ключевого, интегрирующего значения для всей судьбы и перспектив административной реформы. По-настоящему радикальные изменения в аппарате могут произойти лишь с приходом нового поколения управленческих кадров. Но многое можно и нужно усовершенствовать безотлагательно. И без обучения всех поколений чиновников здесь не обойтись. Поэтому предлагаемая система охватывает дистанцию от и до профессиональной подготовки и отбора возможных будущих администраторов и до специальной переподготовки высших управленческих кадров.

Перечислим набор основных кадрово-организационных мероприятий, необходимых для реализации реформы государственной службы и её принципов:

1. Одобрение в целом и поддержка на высшем политическом уровне концепции административной реформы, признание работы по ее подготовке и проведению одним из государственных приоритетов и принятие всех необходимых мер по ее обеспечению.

2. Разработка и принятие Кодекса государственной службы (КГС), в концепцию которого следует заложить изложенные принципы реформы, единые стандарты для федеральной, региональной и муниципальной службы, а также механизмы создания в РФ госслужбы, отвечающей современным и перспективным потребностям общественного развития.

3. Подготовка Указа Президента РФ о системе управления в сфере кадровой политики и Положения о задачах и функциях кадровых служб, закрепляющего следующие меры: создание двойной кадровой вертикали по модели, предложенной в п. 4; включение в состав кадровых органов и подразделений аналитических служб; образование комиссий по отбору и аттестации кадров с включением в их состав представителей научных и образовательных учреждений соответствующего профиля с трехлетним циклом их персональной ротации. Эти комиссии должны заниматься: разработкой общих критериев и квалификационных требований к госслужащим по сферам управленческой деятельности; маркетингом персонала, кадровым менеджментом, формированием заказов на подготовку и переподготовку госслужащих; проведением отборочных тестов, организацией аттестации и квалификационных экзаменов и конкурсов; помощью служащим и контролем за прохождением испытательного срока; анализом личностных и деловых качеств служащих; составлением списков кандидатов на должности в аппарате; организацией профессиональной переподготовки работников кадровых служб (по специальности менеджеров по персоналу); анализом эффективности работы служащих на основе учета затрат времени по видам работы.

4. Построение двойной кадровой вертикали по возможной модели: 1) Управление кадровой политикой Администрации Президента — Совет по вопросам кадровой политики — Государственный комитет по делам госслужбы при Правительстве — кадровые службы министерств и ведомств; 2) кадровые службы двойного подчинения в регионах при главах регионов и представителях Президента.

5. Составление списков кадрового резерва, иными словами — "демократической номенклатуры", с разделением ее по уровням.

6. Целенаправленное проведение политики обновления аппарата, в частности за счет поощрения и организационного обеспечения ротации кадров по "спирали" регионы центр — регионы, а также привлечения на достаточно высокие должности людей из сфер бизнеса, производства, науки, демобилизуемых из вооруженных сил специалистов, молодых специалистов с управленческим образованием.

7. Создание системы материальных, организационных и моральных стимулов для привлечения и удержания перспективных кадров.

8. Коренное улучшение системы подготовки и переподготовки управленческих кадров.

9. Ускоренное прохождение переподготовки ведущими управленческими кадрами, особенно политическими назначенцами.

10. Значительное сокращение кадрового состава госслужбы за счет выведения из нее технических и других обеспечивающих служб и перевода их на "хозрасчет" с элементами конкурсного отбора.

11. Создание из числа прогрессивно мыслящих служащих своего рода "актива реформы".

12. Подготовка и практическое введение в жизнь системы открытых конкурсов на вакантные должности госслужбы.

13. Проведение аттестации всех профессиональных ("карьерных") служащих на основе разработанных критериев.

14. Обеспечение открытости принимаемых решений о должностном росте и увольнении; создание апелляционных комиссий.

15. Определение компенсаций для увольняемых с государственной службы лиц, занимавших политические должности.

16. Обеспечение выполнения положений ст. 9 Закона "Об основах государственной службы РФ" о правах госслужащего.

17. Введение разрешительного порядка для перехода госслужащего на работу в коммерческие структуры, связанные с его прежней деятельностью, в течение 2 лет после его увольнения с госслужбы.

18. Создание правовых и организационных гарантий "прозрачности" госслужбы для общества, для доступа граждан и организаций к несекретным материалам, связанным с их правами и законными интересами.

19. Разработка и широкое обсуждение проекта Этического кодекса государственного служащего, создание комиссии по служебной этике.

20. Возобновление выпуска журнала под условным названием "Вестник государственной службы" с основными разделами: общие и отраслевые требования (стандарты) для занятия государственных должностей; открывающиеся вакансии, по которым объявлен конкурс; методические указания по приему на госслужбу и аттестации; статьи и сообщения о госслужбе- как отечественной, так и зарубежных стран.

21. Подготовка и постепенный перевод госслужащих на особого рода контрактную систему.

22. Введение в порядке эксперимента системы учета затрат времени и эффективности труда государственных служащих.

23. Разработка и осуществление программы по информации и пропаганде реформы государственной службы.

Резюмируем изложенную программу следующим образом. Хотелось бы впервые в истории России создать ГРАЖДАНСКУЮ государственную службу, в которой лица, занимающие политические должности, могли бы эффективно проводить государственную политику через высококвалифицированный аппарат "карьерных" служащих. Последние проходят тщательную многоступенчатую профессиональную подготовку и отбор, оцениваются и продвигаются по служебной "лестнице" в соответствии с их деловыми качествами, и их деловые отношения оформлены в особого рода контрактах. Эти контракты призваны максимально повысить продуктивность работы служащих, обеспечить достойный и привлекательный материальный статус госслужбы, основанный в первую очередь на прямых денежных выплатах, гарантировать соблюдение ими дополнительных обязательств по отношению к государству в обмен на определенные установленные Законом привилегии, ориентировать чиновников на приоритетность публичной службы, т.е. на содействие реализации законных интересов и прав граждан и их объединений, а также на ее принципиальную "прозрачность", т.е. открытость и доступность информации. Словом, аппарат, не теряя профессионализма, должен из хозяина превратиться в слугу общества. Реформа госслужбы, проведенная в обозначенном направлении, несомненно будет иметь и немалый антикоррупционный эффект. Необходимость перемен понимают даже те, кто их совсем не хочет либо желает повернуть их себе на пользу, вновь подменив социальный интерес групповым, в лучшем случае корпоративным.

**Заключение**

В своей работе я проанализировал основные принципы государственной службы, закрепленные в нормативно правовых актах и изучил взгляды современных учёных правоведов по вопросу об основных принципах государственной службы. Я пришел к выводу, что рассматриваемые принципы являются основой работы всего гос. аппарата и являются теми идеями, которыми должны руководствоваться гос. служащие при исполнении своих должностных обязанностей. Также мною было выявлено, что перечень принципов, закрепленный в законе «об основах государственной службы» явно неполон, и более того, необходимо подробное раскрытие их содержания. Были также рассмотрены несколько точек зрения на пути реформирования принципов государственной службы. В завершение, хотелось бы отметить, что существующие принципы являются неплохим подспорьем, в деле дальнейшего совершенствования самой государственной службы.

Список использованной литературы:

***Нормативно правовые акты:***

* ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31июля 1995г. (в ред. ФЗ от 18 февраля 1999г.)//СЗ РФ.
* ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. (в ред. ФЗ от 22 апреля 1996г., 26 ноября 1996г., 17 марта 1997г.)

* ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998г.
* Положение о федеральной государственной службе: Утв. Указом президента РФ от 22 декабря 1993г. №2267

***Специальная литература:***

* А.А. Гришковец Правовое регулирование государственной службы//ЖРП.1998. №7с.24-36 М.: Контракт; Инфра-М, 1998.
* А.А. Гришковец Проблемы реформы государственной службы в РФ//ГиП. 2001;12, с.54-63
* А. В. Оболонский, А.Г. Барабашев. Государственная служба(комплексный подход): учебное пособие. – М.: Дело, 1999. – с310-322.
* А.П. Алёхин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное Право РФ. Учебник.- М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1996
* Б. Н. Габричидзе, Коланда В. М. Принцип профессионализма в государственной службе//ГиП. 1995.№12 с. 19-26
* Л. А. Окуньков. Комментарий к ФЗ «об основах государственной службы в РФ» / отв. ред. К. Ю.Н. Старилов, Российское служебное право: Сб. норм. актов.: учебное пособие/сост. Воронеж,1999
* С. Бельский О концепции реформы государственной службы в России// ГиП. 1994. №4 с.24-32.
* Ю. Н. Старилов. Административное право: В 2ч. Ч.2. книга первая : Государственная служба.- Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001.- 624с.
* Ю.Н. Старилов, Государственная служба в РФ(сборник нормативных актов): Учебное пособие/сост. Воронеж: изд-во ВГУ,1995.
* Ю.Н. Старилов. Государственная служба РФ: теоретико-правовое исследование. – Воронеж изд-во ВГУ, 1996.-456с.
* Ю.Н. Старилов. Служебное право. Учебник.- М.: изд-во БЕК, 1996.-698с.

1. Бахрах Д.Н. Актуальные проблемы государственной и муниципальной

   службы // Пробл. становления гос. и муниципальной власти в России (Научн. практ. семинар). Екатеринбург, 1995. С. 17. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С.102 — 108. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cм.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 16. [↑](#footnote-ref-3)
4. CM.: Манохин В.М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978.

   " С. 293 — 294, [↑](#footnote-ref-4)
5. Многие авторы называют политико-юридические принципы организационно-политическими либо социально-политическими. [↑](#footnote-ref-5)
6. См., например: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области (РГ. 1996. 1 февр.) [↑](#footnote-ref-6)
7. В Свердловской области в 1995 г.принят областной закон «О государственной службе Свердловской области» // Обл. газ. 1995. 27 окт. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Габричидзе Б.Н., Команда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. # 12. С. 19. [↑](#footnote-ref-8)
9. ' См.: Таможенное право. М., 1995. С. 135 — 137. [↑](#footnote-ref-9)
10. Б.М. Лазарев отмечал, что компетенция органа государственного управления есть система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти. Иными словами, им отождествляются понятия компетенции и правомочия. Но Б.М. Лазарев говорит и о том, что компетенция относится не к правоспособности, а к субъективным правам и обязанностям. По мнению же Ю. Н. Старилова, права и обязанности являются основными элементами, составляющими полномочия государственного служащего. Разумеется, и орган управления имеет установленные в нормативном правовом акте права, функции и задачи (см.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 52 — 71, 101 — 102). [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Советское административное право. Государственное управление и

    административное право. М., 1978. С. 163. [↑](#footnote-ref-11)
12. С вопросом гласности в осуществлении государственной службы напрямую связано определение общественного мнения о деятельности государственных органов, в особенности органов государственного управления (см.: Сафаров Р.А.), Общественное мнение и государственное управление. М., 1975. С. 27 — 59, 129—143 [↑](#footnote-ref-12)
13. См: Ведель Ж. Административное право Франции М., 1973. С. 226-229. [↑](#footnote-ref-13)
14. C3 РФ. 1995. # 37. Ст. 3589. [↑](#footnote-ref-14)
15. См: Ганликс А.Б. Многообразие форм федерализма в США // Государство и Право. 1994. # 6. С. 138 [↑](#footnote-ref-15)