

Государственные служащие как субъекты административного права.

1. Понятие и принципы государственной службы

Государственная служба как организационно-правовой институт государства призвана обеспечить организацию и практическое осуществление задач и функций государства, "ибо государственный аппарат проявляет себя лишь в деятельности своих служащих, а без них он остается общей схемой и мертвой конструкцией".

В государственных органах сложились определенные способы подбора управленческих кадров, имеют место кооперация и разделение управленческого труда, распределение управленческих функций и полномочий между должностными лицами, механизм обеспечения государственной и трудовой дисциплины, управления процессом совместного труда, установление необходимых условий для управленческой деятельности, обеспечивающих нормальное функционирование государственных органов.

В этом аспекте государственная служба основывается на общих нормах трудового права. Профессиональная деятельность государственных служащих обладает определенными характерными признаками. Одним из таких признаков является специфичность предмета труда (служебная функция). Государственная служба предполагает выполнение работы, относящейся к определенному роду деятельности, то есть профессии, специальности, квалификации, должности.

Профессия - это широкая область трудовой деятельности, в которой человек может применить свою трудовую специальность в соответствии с имеющимися у него знаниями, навыками и умениями.

Специальность - более узкая область трудовой деятельности в пределах указанной профессии, в которой работник имеет глубокие и всесторонние познания и навыки, позволяющие ему более эффективно трудиться. Квалификация показывает, какого уровня сложности работы способен выполнять данный работник.

В сфере государственной службы указанные понятия наполняются своим содержанием. Так, работа на государственных должностях требует различных

знаний (экономических, юридических и т.д.) и опыта в зависимости от квалификационных требований.

Квалификация административных государственных служащих определяется квалификационными категориями.

Другим признаком государственной службы является личное трудовое участие государственного служащего в деятельности государственного органа. Это предполагает зачисление гражданина в личный состав (штат) государственного органа и включение его в управленческую деятельность.

Поскольку на данной должности реализуются личные способности государственного служащего к труду, замена этого должностного лица другим работником без согласия вышестоящего органа или должностного лица не допускается.

Подчинение должностного лица внутреннему трудовому распорядку и регламенту государственного органа является следующим признаком государственной службы. Содержание внутреннего трудового распорядка (регламента) составляют нормы, определяющие такой режим работы государственных органов, который обеспечивает четкую и слаженную работу коллектива, совместную управленческую деятельность должностных лиц и других работников.

Внутренний трудовой распорядок регулируется законами, подзаконными актами, правилами внутреннего трудового распорядка и регламентами. Неотъемлемым элементом внутреннего трудового распорядка (регламента) государственного органа является система субординации, то есть подчинение нижестоящего по должности государственного служащего вышестоящему должностному лицу. Подчинение в этом случае выступает необходимым условием реальности осуществления управленческих функций и полномочий должностных лиц; координации (согласования) персональной служебной деятельности должностных лиц с общими целями и задачами государственного органа. Иначе говоря, соблюдать внутренний трудовой распорядок (регламент)

государственного органа является юридической обязанностью каждого государственного служащего.

Наконец, особенность государственной службы характеризует и такой признак, как заработная плата должностных лиц. При этом заработная плата имеет следующие особенности: выплачивается в соответствии с количеством и качеством труда исходя из единых критериев оценки труда (ставки и оклады); производится по заранее установленным нормам: основная часть выплат (должностные оклады) определяется штатным расписанием государственного органа, а дополнительная зависит от уровня квалификации государственного служащего и иных условий (надбавки за выслугу лет на государственной службе, премии и другие надбавки), размерами не ограничивается, но не может быть ниже минимального размера, установленного законодательством; производится в денежной форме. Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" определяет базовые принципы организации и деятельности, а также закрепляет единство системы государственной службы.

Этот Закон дает легитимное определение государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан РФ по обеспечению полномочий: - Российской Федерации; - федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; - субъектов Российской Федерации; - органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; - лиц, замещающих так называемые "политические" или "конституционные" государственные должности, т.е. должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации).

К ним относятся, например: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, депутаты, министры, судьи и др.; - лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения

полномочий государственных органов субъектов РФ (лица, замещающие государственные должности субъектов РФ, например: руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ).

Исходя из специфики построения государственно-служебных отношений выделяются: - государственная гражданская служба, которая осуществляется на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. - военная служба, осуществляемая на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Таким гражданам присваиваются воинские звания; - правоохранительная служба - профессиональная деятельность на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Государственная служба как специфическая, профессиональная деятельность особого слоя людей, связанная с выполнением управленческих функций в обществе, основывается на определенных принципах. Последние выражаются в виде требований, соблюдение которых гарантирует функционирование института государственной службы в целом.

Принципы построения и функционирования государственной службы установлены Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации". Данный Закон является базовым для всех иных регулирующих государственно-служебные отношения законов и подзаконных актов, как федеральных, так и субъектов Российской Федерации.

1. Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот принцип непосредственно вытекает из федеративного устройства страны, которое основывается на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектов. Реализация данного принципа объективно требует единого и правового регулирования основ организации государственной службы и правового положения государственных служащих.

2. Законность. Данный принцип выражается в требовании точного соблюдения и исполнения Конституции РФ, законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ и других нормативных актов всеми государственными служащими независимо от занимаемой ими должности. Это объясняется подзаконным характером управленческой деятельности государственных служащих.

В процессе государственного управления требование принципа законности реализуется как при издании актов управления, так и при их применении. Юридическая сила того или иного акта управления определяется конституцией и местом органа, принявшего данный акт в системе государственного аппарата. При этом единство государственного управления в масштабе Российской Федерации обеспечивается тем, что нормативные правовые акты не могут противоречить друг другу. Каждый акт управления должен соответствовать акту вышестоящего органа, а в конечном итоге -

Конституции РФ. Государственные служащие призваны обеспечить нормальное функционирование государственных органов и подведомственных учреждений, от которых в конечном счете зависит удовлетворение общественных и личных интересов и потребностей граждан. Особое внимание обращается на то, чтобы к государственной службе допускались только лица, имеющие специальную, профессиональную подготовку.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. Этот принцип основывается на ст. 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Государственная служба, как институт, призванный на практике реализовать функции государства, в первую очередь должна способствовать реализации прав и свобод человека и гражданина. Более того, исходя из содержания ст. 18 Конституции Российской Федерации именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. В соответствии с действиями этого принципа государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации, каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону, судебную защиту и др.

4. Равный доступ граждан к государственной службе. Данный принцип основывается на ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации: "Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе". Это положение в целом соответствует требованиям п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Резолюция 2200А [XXI]

Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 года, вступила в силу 23 марта 1976 года), согласно которым каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе. Основным отличием нормы российского закона от указанного выше положения п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах является указание в российском законе на обязательность владения для гражданина, претендующего на поступление на государственную службу Российской Федерации, государственным языком Российской Федерации. Данное требование является вполне обоснованным, так как вполне очевидно, что лицо, не владеющее в полной мере государственным языком, не может полноценно выполнять обязанности, связанные с обработкой информации или работой с людьми (а именно такова в основном специфика государственной гражданской службы).

5. Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к государственной службе. Государственная служба, несмотря на разделение на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации, является единым целостным механизмом, призванным реализовывать функции государства. Принцип единства правовых и организационных основ федеральной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации выражается в установлении единого правового статуса государственного служащего, установлении приоритета федерального законодательства в закреплении правовых основ государственной службы.

6. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности

государственных служащих. Данный принцип обеспечивает возможность получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих. В то же время законодательство закрепляет и определенные рамки этого принципа, устанавливая, что государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию. Поэтому государственная служба фактически основывается на соотношении открытости и служебной конфиденциальности

7. Профессионализм и компетентность государственных служащих. В основу данного принципа положен деловой критерий оценки государственных служащих с точки зрения знания ими порученного дела, соответствия их занимаемой должности. Для осуществления управленческой деятельности государственные служащие должны быть компетентны, знать структуру государственного аппарата и механизм его функционирования, иметь определенные научные знания в области государственного управления и организации государственной службы. В связи с этим к числу важнейших условий, определяющих деловые качества руководителя, его помощников и специалистов государственного служебного аппарата, следует отнести наличие специального образования и опыта практической работы. Поскольку практическая деятельность государственных служащих связана с принятием различных решений, вызывающих определенные юридические последствия, возрастает значение правовой подготовки работников государственного аппарата (особенно по таким отраслям права, как конституционное, административное, гражданское, трудовое и др.). Государственные служащие должны обладать необходимыми познаниями также в области экономики, финансов, научной организации труда, культуры. Все это является необходимой предпосылкой для того, чтобы сформировать у государственных служащих научно-практический подход к решению современных проблем развития общества.

8. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Данный принцип означает, что государственные служащие обязаны исполнять поручения лишь соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий. Государственные служащие имеют право на защиту от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей. Их статус не может зависеть от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, частых и не всегда обоснованных организационных перестроек. Необходимо учитывать, что реализация принципов построения и функционирования государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, которые устанавливают принципы построения и функционирования отдельных видов государственной службы, учитывающие их особенности. Так, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", кроме перечисленных принципов, называет принципы стабильности гражданской службы и взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Анализ законодательства о военной службе позволяет сформулировать следующие особенные принципы военной службы: централизованное управление военной службой, единоначалие, строгая военная дисциплина, субординация взаимоотношений между военнослужащими, непрерывность. Правоохранительная служба осуществляется на принципах: обеспечение федеральных интересов, осуществление государственно-служебной деятельности в масштабе Российской Федерации, единство правоохранительной системы, единоначалие, политический нейтралитет, соблюдение чести и достоинства, сочетание гласности и служебной конфиденциальности.

2. Понятие и классификация государственных служащих

Одной из сторон государственно-служебных отношений непременно является государственный служащий. Российским законодательством к лицам, поступающим на государственную службу, предъявляются определенные требования. Прежде всего требуется быть гражданином Российской Федерации. В особом порядке законодательство допускает назначение на государственную должность иностранцев. Другим обязательным условием поступления на государственную службу является владение государственным языком. В соответствии со ст. 68 Конституции РФ государственным языком на всей территории России является русский. Следовательно, знание русского языка – непременное условие поступления на государственную службу.

Законодательство устанавливает возраст, при достижении которого гражданин может быть принят на государственную службу, а также предельный возраст нахождения на службе. Для всех видов государственной службы возраст поступления на службу составляет 18 лет. Предельный возраст нахождения на государственной службе зависит от того, в каких государственных органах она осуществляется. Например, предельный возраст нахождения на государственной гражданской службе составляет 65 лет, а для военнослужащих и служащих правоохранительных органов этот возраст колеблется от 45 до 60 лет в зависимости от должностного положения.

Общеобразовательная и профессиональная подготовка государственных служащих должна соответствовать той должности, которую они занимают. Это требование отражает деловой критерий оценки управленческих кадров с точки зрения соответствия их занимаемой должности. Наличие специального образования, знание структуры государственного аппарата, содержания государственной службы и опыт управленческой работы - таковы основные условия, определяющие деловые качества государственных служащих.

К государственным служащим российское законодательство предъявляет и другие требования, а именно: дееспособность; отсутствие судимости; состояние здоровья; отсутствие близкого родства или свойства с

государственным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и др.

Государственные служащие могут быть классифицированы на отдельные виды по различным критериям. Такое подразделение, как правило, осуществляется по нескольким определяющим основаниям.

Во-первых, исходя из федеративного устройства государства понятие "государственные служащие" охватывает две категории лиц.

Первая - это федеральные государственные служащие - граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы и получающие денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Вторая - государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации - граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и получающие денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджетов соответствующих субъектов.

Во-вторых, применительно к видам государственной службы государственные служащие делятся на гражданских служащих, военнослужащих и служащих правоохранительных органов. В-третьих, в зависимости от характера служебной деятельности, направленности и объема властных полномочий различаются две категории государственных служащих.

Первые - это государственные служащие, наделенные властными полномочиями как по отношению к лицам и структурным подразделениям, подчиненным им по службе, так и по отношению к третьим лицам, не связанным с ними служебными отношениями.

Вторые - государственные служащие, наделенные властными полномочиями лишь по отношению к третьим лицам.

Все государственные служащие, замещающие должности государственной службы, являются должностными лицами. Осуществление служащими государственно-служебных функций невозможно без наделения их статусом

должностного лица. Государственные служащие уполномочены государством от его имени разрешать в пределах своей компетенции возникающие вопросы и дела. Как должностные лица, они вправе давать основанные на законе распоряжения и указания гражданам и организациям, не находящимся по отношению к ним в непосредственном подчинении; выступать от имени государственного органа, в котором они проходят службу, и государства в целом, которое предоставило им властные полномочия; в необходимых случаях применять меры государственного принуждения.

3. Основы общего административно-правового статуса государственных служащих

Административно-правовой статус государственного служащего произведен от правового положения государственного органа. Главным его элементом, безусловно, является государственная должность.

Должность - это структурный элемент государственного органа, в котором заключена часть его компетенции. Она образуется в структуре государственного аппарата или его подразделения в распорядительном порядке. Соответствующим правовым актом определяются ее название и место в иерархии должностей.

В названии каждой должности обязательно присутствует и название того органа, где создана сама должность. С ней неразрывно связаны функции государственного органа либо какая-то их часть. Должность устанавливает определенный объем полномочий, обязанностей и прав. Лицо, принятое на данную должность, автоматически принимает на себя название должности (например, главный бухгалтер и т.д.).

Название должности государственной службы и ее место в иерархии должностей определяются законами или иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, в зависимости от того, на каком уровне - федеральном или субъекте РФ - создается эта должность.

В государственных органах могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Как правило, должностью государственной службы считается только та, которая включена в реестр государственных должностей. В этом отношении данный документ является исчерпывающим. Вместе с тем совершенно очевидно, что в нем перечисляются не сами должности, а лишь их типовые названия. Реестр, таким образом, не является актом учреждения должностей, а представляет собой классификатор, содержащий сведения об их наименовании и распределении по группам. Он служит основой для формирования штатных расписаний государственных органов и определения полномочий по

государственным должностям. Сами же должности вводятся руководителями соответствующих государственных органов.

В то же время для нормального функционирования государственной службы в штатные расписания государственных органов включаются должности, не являющиеся по своему статусу должностями государственной службы. Это технические должности, сопровождающие и обеспечивающие государственно-служебную управленческую деятельность. Правовое положение таких должностей не связано с реализацией государственно-властных полномочий, а права и обязанности определяются трудовым законодательством, внутренним распорядком, коллективным и трудовым договором. Деятельность на таких должностях не является государственной службой.

Должность государственной службы предполагает наделение лица, ее исполняющего, специальным или воинским званием, классным чином, дипломатическим рангом, которые в отличие от должности не являются элементом структуры органа, а присваиваются по должности персонально.

Определяющим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются государственно-властные полномочия. Наделение государственного служащего частью функций, которые возложены на государственный орган, невозможно без включения в его административно-правовой статус полномочий как составной части компетенции государственного органа. Государственный служащий, реализующий государственно-властное полномочие, вправе давать основанные на законе распоряжения и указания лицам, не находящимся по отношению к нему в непосредственном подчинении, выступать от имени государственного органа и государства в целом, применять в некоторых случаях меры государственного принуждения.

Служебные (должности) обязанности - самостоятельный элемент административно-правового статуса государственного служащего. Их анализ позволяет говорить об общих (служебных) и конкретных (должностных) обязанностях.

Служебные обязанности возведены в ранг нормативных предписаний и устанавливаются законодательством для всех либо для определенного круга государственных служащих. Должностные обязанности, в отличие от служебных, определяются должностными инструкциями, регламентами, положениями, уставами, разрабатываемыми на основе квалификационных требований, установленных законодательством о соответствующем государственном органе, и утверждаются руководителями этих органов и их структурных подразделений. Посредством данных актов конкретизируется выполнение соответствующих функций, совокупность обязанностей, взаимодействие структурных подразделений, система связей между государственными служащими.

Четвертым элементом, составляющим административно-правовой статус государственного служащего, являются права, предоставляющиеся ему в связи с исполнением обязанностей. Они определяют юридическую возможность выбора поведения государственным служащим, создают условия защищенности как в правовой, так и в социальной сфере.

Анализ законодательства о государственной службе позволяет говорить о двух группах прав. Первую группу составляют права, способствующие непосредственной реализации административно-правового статуса государственного служащего.

Их объем напрямую зависит от сферы деятельности и компетенции государственного органа, а также от объема полномочий, предоставляемых государственному служащему. Среди них в первую очередь можно назвать такие права, как получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должности, допуск к сведениям, составляющим тайну, доступ в государственные органы, органы местного самоуправления и иные организации и др.

Вторая группа прав опосредованно влияет на правовой статус государственного служащего. Это право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности, на ознакомление с документами, определяющими права и

обязанности по замещаемой должности, на продвижение по службе, на переподготовку и повышение квалификации, на обеспечение надлежащих условий, необходимых для установленных действующим законодательством. Эти права являются общими для всех госслужащих и гарантированы законодательством о государственной службе.

Следующим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются ограничения и запреты, установленные законом при поступлении на государственную службу и при ее прохождении.

Ограничения - это такие установленные законом условия, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную службу и не может находиться на государственной службе, например, признание гражданина недееспособным, наличие у него заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу и ее прохождению, и т.п.

Запреты - это установленные законом действия, от совершения которых государственный служащий должен воздержаться, например, запрет на осуществление предпринимательской деятельности, запрет на разглашение государственной и служебной тайны и т.п.

Последним элементом в структуре административно-правового статуса государственного служащего является ответственность. Ответственность - устойчивая основа всех элементов, образующих административно-правовой статус государственного служащего. Она служит важным средством обеспечения законности и дисциплины, поэтому ее следует считать своеобразным способом контроля за деятельностью государственного служащего. Она предстает связующим звеном между государственным служащим и государственной должностью с ее составляющими: полномочиями, обязанностями и правами. Так, превышение государственно-властных полномочий либо ненадлежащее выполнение обязанностей служащим квалифицируется как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление и, следовательно, влечет за собой юридическую ответственность. Государственные служащие могут привлекаться

и к материальной ответственности, которая в отличие от других видов юридической ответственности государственных служащих носит восстановительный характер.

Материальная ответственность государственного служащего не исключает его дисциплинарной или уголовной ответственности.

Контрольные вопросы.

Задания выполняются письменно. Ответы следует записать в тетрадь.

1. Охарактеризуйте понятие государственной службы.
2. Охарактеризуйте принципы организации и деятельности государственной службы.
3. Назовите виды государственной службы.
4. Дайте классификацию государственных служащих.
5. Охарактеризуйте административно-правовой статус государственных служащих.