

1930-х гг. и просуществовал до конца 1980-х гг. В советском понимании номенклатура означает перечень должностей в государственных органах, а также в государственных и общественных организациях, которые замещались только по рекомендации (по инициативе или с согласия) соответствующего партийного комитета, а также список людей, из числа которых эти назначения производились. На ответственные управленческие должности назначались исключительно члены Коммунистической партии после одобрения партийными органами различных уровней - от Центрального до районных комитетов партии. И каждый партийный уровень знал свою номенклатуру, т.е. на какие должности он вправе «рекомендовать». Для управления механизмом кадровых назначений были созданы учетно-распределительные отделы, переименованные в дальнейшем в организационно-инструкторские, а затем в административные отделы<sup>1</sup>.

Непрозрачность кадровой политики, создание замкнутой касты чиновников, произвол, протекционизм на государственной службе, бездушие и грубость чиновников - все это характеризовало советскую государственную службу.

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. - М., 1991; *Оболонский А.В.* Человек и власть: Перекрестки российской истории. - М., 2002; *Государственная служба: Комплексный подход: Учебник / отв. ред. А.В. Оболонский.* - М: «Дело» АНХ, 2009. С. 248-258.

### 1.3. Этапы становления современного российского законодательства о государственной и муниципальной службе

В развитии российского законодательства о государственной службе можно условно выделить три этапа, связанные с периодом действия наиболее широкого по предмету правового регулирования нормативного правового акта по вопросам государственной службы.

*Первый этап* длился с декабря 1993 г. по июль 1995 г. В этот период основным источником правового регулирования вопросов государственной службы был Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (далее - Указ № 2267).

*Второй этап* охватывает период с августа 1995 г. по май 2003 г. Данный отрезок времени связан с действием Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее - Закон № 119-ФЗ).

*Третий - современный этап* начинается после принятия Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации».

Данная периодизация приводится только для того, чтобы показать тенденции в правовом регулировании института государственной службы в Российской Федерации. Естественно, по прошествии определенного времени данные этапы могут стать неразличимы, литься в один период - становления российского законодательства о государственной службе. Но это дело будущего. Пока же они довольно отчетливо прослеживаются.

#### Первый этап

Временные рамки этого этапа - это период действия Положения о федеральной государственной службе 1993 г. В это время закона о государственной службе еще не существовало. Вместе с тем в ряде российских законов были главы, посвященные вопросам

Система *реестров государственных должностей*, в том виде, в каком она предусматривалась Федеральным законом, также не была сформирована. Так, предполагалась разработка Реестра государственных должностей в Российской Федерации. Частью этого реестра должен был стать Реестр государственных должностей государственной службы. Вместо этого был принят Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 г. № 981 «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы», который содержал двадцать приложений с перечнями должностей. Кроме того, были приняты указы о перечнях должностей в отдельных государственных органах, например: от 12 апреля 1996 г. № 529 «О перечнях государственных должностей федеральной государственной службы категорий «Б» и «В» в Администрации Президента Российской Федерации» и от 16 мая 1997 г. № 493 «О перечнях государственных должностей категорий «Б» и «В» федеральной государственной службы в Аппарате Правительства Российской Федерации» и др. Согласно этим указам перечни должностей стали считаться соответствующими разделами Реестра государственных должностей.

Даже если не пытаться проанализировать, были ли последовательно реализованы принципы государственной службы, выполнялись ли ограничения, связанные с государственной службой, поскольку любые суждения по этому поводу могут иметь только оценочный характер, представляется, что одни только приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» во многом остался на бумаге.

Вместе с тем ряд его норм последовательно применялся на практике. Например, была проведена большая работа по присвоению государственным служащим *квалификационных разрядов*. Выполнялись нормы о представлении гражданином при поступлении на государственную службу, а также государственным служащим *сведений о доходах и об имуществе, принадлежащем на праве собственности*. Действовала и норма об *испытании при замещении государственной должности государственной службы*. В своей основе она воспроизводила положение трудового законодательства об

испытании при приеме на работу, а потому соответствующая процедура без особых затруднений применялась и в государственно-служебных отношениях.

После принятия Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» появился ряд федеральных законов о службе в отдельных государственных органах или посвященные этим вопросам разделы законов. К таким законам относятся федеральные законы: от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 27 мая 1996 г. «О государственной охране», от 10 января 1996 г. «О внешней разведке» и др. Однако они не составляли единой системы и по некоторым параметрам противоречили друг другу.

### Третий этап

Недостаточность правового регулирования государственной службы стала очевидной достаточно быстро. В связи с этим в ноябре 2002 г. была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы в Российской Федерации (2003-2005 гг.)», в которой одним из главных направлений реформирования признавалось создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы. Начался третий этап становления и развития законодательства о государственной службе в России. Об основном содержании актов, принятых на этом этапе, будет сказано в гл. 3 учебника.

### Два этапа в развитии законодательства о муниципальной службе

*Первый (подготовительный) этап* начался с принятием Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г. и продолжался до января 1998 г. Этот период характеризуется становлением местного самоуправления на новых конституционных принципах, вызвавших к жизни необходимость формирования самостоятельного законодательства о муниципальной службе. Осознание такой необходимости базировалось на уяснении положений Конституции Российской Федерации о том, что, во-первых, органы местного само-

управления являются самостоятельной формой реализации власти народа наряду с непосредственным осуществлением народом своей власти, а также через органы государственной власти (ст. 3) и, во-вторых, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Таким образом, организация деятельности муниципальной службы, правовое положение муниципальных служащих не могли регулироваться законодательством о государственной службе.

Принятый 28 августа 1995 г. Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержал ст. 21 «Муниципальная служба», впервые закрепившую понятие муниципальных служащих как лиц, осуществляющих службу на должностях в органах местного самоуправления, и общие правовые основы муниципальной службы. Было установлено, что правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом. Кроме того, указывалось, что впредь до принятия соответствующего федерального закона на муниципальных служащих распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих.

Таким образом, с содержательной стороны первый этап *характеризуется формированием концепции законодательного урегулирования понятия и сущности муниципальной службы, ее взаимоотношений с государственной службой, полномочий, ответственности и гарантий деятельности муниципальных служащих.*

*Второй этап* начался с принятия Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», который установил иную систему правового регулирования муниципальной службы по сравнению с Федеральным законом № 154-ФЗ, исключив из нее акты органов местного самоуправления. Было определено, что законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляют субъекты

Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом № 154-ФЗ, Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», другими федеральными законами. На муниципальных служащих распространялось также действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 8-ФЗ.

Закон закрепил *понятие муниципальной службы* - профессиональной деятельности, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Поэтому он не затрагивал вопросы, касающиеся статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления.

В соответствии с Законом (ст. 3) граждане РФ получили право равного доступа к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Федеральный закон определил основные принципы муниципальной службы:

- верховенство Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями муниципальных служащих;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие;
- самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учет исторических и иных местных традиций;

- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- внепартийность муниципальной службы.

Указанные принципы муниципальной службы стали важнейшими ориентирами в процессе законодательного регулирования муниципальной службы в субъектах Федерации. Многие из этих принципов впоследствии были не только включены в законодательство о муниципальной службе субъектов Российской Федерации, как, в частности, в Закон Саратовской области от 1 сентября 1999 г. № 33-зсо «О муниципальной службе в Саратовской области», но и дополнены новыми принципами. Например, в Законе Московской области (в ред. Закона от 9 ноября 1999 г. № 78/99-оз) «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» дополнительно были закреплены следующие принципы:

- обязанность муниципальных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- обязательность для муниципального служащего правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий;
- гласность в осуществлении муниципальной службы;
- стабильность кадров муниципальной службы.

Особое внимание Федеральный закон от 8 января 1998 г. уделил регламентации основ статуса муниципального служащего, существенно расширив содержание понятия муниципального служащего по сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. Муниципальным служащим являлся гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, исполнявший в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Не считались муниципальными служащими лица, не замещавшие должности муниципальной службы и исполнявшие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, *замещение должности муниципальной службы закреплялось в качестве основного признака муниципального служащего.*

Классификация должностей муниципальной службы должна была устанавливаться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Конкретные права и обязанности муниципального служащего Федеральный закон от 8 января 1998 г. не регламентировал, отмечая, что они устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. При этом Федеральный закон от 8 января 1998 г. закрепил достаточно подробный перечень *ограничений*, связанных с муниципальной службой.

В соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации должны были быть урегулированы и другие вопросы, связанные с муниципальной службой:

- установление квалификационных разрядов муниципальных служащих, порядок их присвоения и сохранения в установленных законом случаях;
- определение видов поощрений и порядок их применения, а также ответственности муниципального служащего;
- установление гарантий для муниципального служащего, включая, в определенных случаях, и членов его семьи;
- определение денежного содержания муниципальному служащему;
- установление муниципальному служащему ежегодного оплачиваемого отпуска и дополнительного оплачиваемого отпуска;
- закрепление порядка поступления на муниципальную службу и ее прохождения;
- определение оснований для прекращения муниципальной службы.

Законами субъекта РФ следовало установить и *соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной службы* Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям государственной и муниципальной службы. Определенная соотносительность статуса муниципального служащего и государственного служащего проявлялась также в том, что на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространялись права государственного служащего, а в стаж муниципальной службы служащего включалось также время работы на должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях и государственных должностях. Стаж муниципальной службы служащего приравнивался к стажу государственного служащего.

Принятие Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» инициировало активную законодательную деятельность субъектов Российской Федерации в области муниципальной службы. Например, только в Московской области были приняты: уже упоминавшийся Закон «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» с приложением Единого реестра муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Московской области, Закон от 9 июня 1998 г. № 20/98-оз «Об аттестации муниципального служащего органа местного самоуправления в Московской области», Закон от 19 марта 1999 г. № 12/99-оз «О квалификационных разрядах муниципальных служащих в Московской области», Закон от 9 июня 1997 г. № 28/97-оз «О системе оплаты труда лиц, занимающих муниципальные должности и замещающих должности муниципальной службы в Московской области», Закон от 28 июля 1998 г. № 35/98-оз «О ежемесячной доплате к государственной пенсии лицам, занимавшим муниципальные должности и замещавшим должности муниципальной службы в органах местного самоуправления в Московской области».

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стала очевидной необходимость об-

новления и законодательства о муниципальной службе, тем более, что в соответствии с данным законом правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы теперь должны осуществляться федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, *уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами* (ст. 42).

Необходимо было учитывать и то обстоятельство, что полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию вопросов организации местного самоуправления теперь могли осуществляться *лишь в случаях и порядке, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 6)*, что, естественно, значительно ограничило, по сравнению с предыдущим периодом, сферу самостоятельного усмотрения субъектов Российской Федерации при регламентации вопросов муниципальной службы на своей территории.

Начало *третьему* этапу законодательного регулирования муниципальной службы положило принятие нового Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В отличие от предшествующего законодательства в области местного самоуправления в названии Закона нет слов «общие принципы» или «основы» муниципальной службы, что обусловлено изменением концепции законотворчества Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В данном случае федеральный законодатель решил непосредственно урегулировать отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, *граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе*, прохождением и пре-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

кращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Закон значительно расширил систему правовых актов о муниципальной службе. Теперь правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 25-ФЗ и другие федеральные законы, *иные нормативные правовые акты Российской Федерации*, конституции (уставы), законы и *иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации*, *уставы муниципальных образований*, *решения, принятые на сходах граждан*, и *иные муниципальные правовые акты* (ст. 3). С особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25-ФЗ, на муниципальных служащих распространяется действие и *трудового законодательства*.

Конкретные механизмы правового регулирования муниципальной службы на современном этапе ее развития будут рассмотрены в гл. 4 учебника.

## ГЛАВА 2

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

Конституция Российской Федерации довольно скупо говорит о государственной, тем более о муниципальной, службе. И все же, если внимательно анализировать этот документ высшей юридической силы, можно найти довольно много положений, прямо или косвенно относящихся к интересующей нас проблеме. Об этих положениях и пойдет речь в данной главе. Но вначале мы хотели бы напомнить, что термин «публичная служба» означает как государственную, так и муниципальную службу, объединяет эти два понятия.

## 2.1. Ценностные ориентиры публичной службы в Конституции России

Любая конституция - это не только описание государственной конструкции и не только правила, на основе которых должны действовать публично-властные институты. В конституции практически любого государства, даже тоталитарного, можно увидеть, какие ценности обязывается исповедовать и защищать государство. Эти ценности иногда формулируются открыто, но чаще всего в конституциях они содержатся, так сказать, имплицитно, т.е. в неявном виде.

В философских словарях мы находим разные определения категории «ценность»<sup>1</sup>. Если обобщить их, не обращая внимания на

<sup>1</sup> См., например: Философский словарь. - М., 1980. С. 407; Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. С. 765; Краткая философская энциклопедия. - М., 1994. С. 507.